

Espanha e Portugal na globalização

500 anos desde a primeira circum-navegação



Primeira edição: maio de 2022

Publicado por: Real Instituto Elcano, Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa,
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales e Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

© Real Instituto Elcano e Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa



Este trabalho é co-financiado por fundos nacionais através da FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/03122/2020 e UIDP/03122/2020

Documentação histórica: María Dolores de Azategui
Desenho: María Solis

ISBN	Real Instituto Elcano	ISCTE	CEPC
Edição impressa:	978-84-92983-31-5	978-989-781-580-5	
Edição electrónica:	978-84-92983-32-2	978-989-781-581-2	978-84-259-1947-3
NIPO	CEPC	AEBOE	
Edição electrónica:	091-22-031-2	090-22-101-8	

Depósito Legal: M-11805-2022

Layout e edição electrónica: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE)
Impressão e encadernação: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.

*Em memória
de Sir John Elliott*

ÍNDICE

Prefácio	IX
Introdução	1
Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia e Pedro Seabra	
 A. Espanha e Portugal em perspectiva histórica	
Capítulo 1. Um mundo ibérico	9
John Elliott	
Capítulo 2. Nasce a Globalização: Séculos XV e XVI	23
João Paulo Oliveira e Costa e Juan Marchena Fernández	
Capítulo 3. Portugal e Espanha nos sistemas internacionais. Séculos XIX-XX	39
Luís Nuno Rodrigues e Óscar J. Martín García	
 B. Espanha e Portugal na globalização contemporânea	
Capítulo 4. Espanha e Portugal no mundo: análise com base no Índice Elcano de Presença Global	61
Iliana Olivie, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro	
Capítulo 5. Portugal e Espanha na economia mundial	87
Federico Steinberg e José Juan Ruiz	
Capítulo 6. Espanha e Portugal na dimensão militar	111
Félix Arteaga e Pedro Seabra	
Capítulo 7. O <i>soft power</i> de Portugal e Espanha	127
Ángel Badillo e Clara Carvalho	
Conclusões	159
Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia e Pedro Seabra	
Notas biográficas	163
Lista de siglas	169

Prefácio

O legado da viagem de circum-navegação liderada por Fernão de Magalhães e concluída por Juan Sebastián Elcano perdura até hoje. Esta conclusão poderia encerrar qualquer debate mais alargado sobre as consequências e impactos de um feito ocorrido há mais de 500 anos. Com efeito, não poucas vezes somos tentados a observar a história como uma sucessão de breves notas de rodapé longínquas e espaçadas, sem particular impacto duradouro no nosso dia-a-dia. No entanto, nunca será demais repeti-lo: ao celebrarmos a natureza universal da primeira circum-navegação, devemos tentar renovar, sempre que possível, o espírito que nos fez contribuir de forma tão decisiva para o desenvolvimento cultural, científico e comercial de um mundo sempre por descobrir.

É inegável que Portugal e Espanha partilham percursos históricos interligados, por vezes complexos, mas sobretudo paralelos na forma como souberam inserir-se nas várias etapas da globalização. Não conformados com o lugar que a geografia lhes atribuiu, procuraram sempre ir mais além, desbravando caminhos sem nunca deixarem que a capacidade de aprendizagem e superação de ambos alguma vez esmorecesse.

Atendendo ao momento de viragem com que Portugal e Espanha se deparam hoje, enfrentando

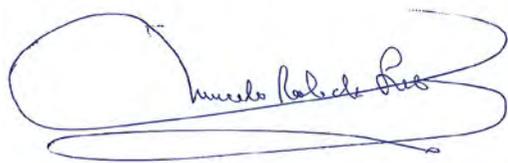
El legado del viaje de circunnavegación liderado por Fernando de Magallanes y completado por Juan Sebastián Elcano perdura hasta nuestros días. Esta conclusión podría cerrar cualquier debate más amplio sobre las consecuencias y el impacto de una hazaña ocurrida hace más de 500 años. De hecho, a menudo tenemos la tentación de ver la historia como una sucesión de notas a pie de página breves y distantes, sin ningún impacto duradero en nuestra vida cotidiana. Sin embargo, nunca se repetirá lo suficiente: al celebrar el carácter universal de la primera circunnavegación, debemos tratar de renovar, siempre que sea posible, el espíritu que nos hizo contribuir de forma tan decisiva al desarrollo cultural, científico y comercial de un mundo siempre por descubrir.

Es innegable que Portugal y España comparten trayectorias históricas interconectadas, a veces complejas, pero sobre todo paralelas en la forma en que eligieron insertarse en las distintas etapas de la globalización. No contentos con el lugar que la geografía quiso darles, siempre buscaron ir más allá, abriendo caminos sin dejar nunca de lado su capacidad de aprendizaje y superación.

Ante el punto de inflexión en el que se encuentran Portugal y España, enfrentados a un conjunto de

um conjunto de desafios multifacetados, quer na Europa, quer no resto do mundo, agudizados por um contexto geopolítico marcado pela pandemia da COVID-19, afigura-se assim essencial procurar respostas e soluções que possam iluminar os caminhos partilhados do nosso futuro. Não receemos, por isso, explorar opções inovadoras para melhorarmos e desenvolvermos as nossas valências e as inúmeras potencialidades conjuntas, preparando atempadamente o dia de amanhã.

Esta obra editada destaca-se por ser particularmente bem-sucedida ao conjugar a experiência do passado, as iniciativas do presente, e os desafios que o futuro nos coloca. Num contexto em que a globalização do séc. XXI se encontra em constante mutação, Portugal e Espanha têm a oportunidade de provar uma vez mais a sua capacidade de adaptação em domínios tão conexos como a economia, a ciência, a educação, a defesa, a cultura ou a energia, podendo fazer novamente a diferença na competição global. Tal como Magalhães e Elcano, não temos de temer o desconhecido. Devemos, isso sim, procurar a melhor maneira de ultrapassar os obstáculos, dispostos a partilhar de novo com o mundo tudo aquilo que aprendemos pelo caminho.

A handwritten signature in blue ink, reading "Marcelo Rebelo de Sousa". The signature is stylized with a large, sweeping loop at the beginning and a long horizontal line extending to the right.

O Presidente da República Portuguesa,
Marcelo Rebelo de Sousa

desafios multifacéticos, tanto em Europa como em el resto del mundo, agravados por un contexto geopolítico profundamente marcado por la pandemia de la COVID-19, parece, por tanto, imprescindible buscar respuestas y soluciones que puedan iluminar los caminos compartidos de nuestro futuro. No tengamos miedo, pues, de explorar opciones innovadoras para mejorar y desarrollar mejor nuestras valencias y las innumerables potencialidades conjuntas, preparando el mañana con tiempo.

Esta obra editada es especialmente acertada al reunir la experiencia del pasado, las iniciativas del presente y los retos que nos plantea el futuro. En un contexto en el que la globalización del siglo XXI se encuentra en cambio constante, Portugal y España tienen la oportunidad de demostrar una vez más su capacidad de adaptación en áreas tan relacionadas como la economía, la ciencia, la educación, la defensa, la cultura o la energía, y pueden volver a marcar la diferencia en la competencia global. Al igual que Magallanes y Elcano, no debemos temer lo desconocido. Más bien, debemos buscar la mejor manera de superar los obstáculos, dispuestos a compartir de nuevo con el mundo todo lo que hemos aprendido por el camino.

A handwritten signature in black ink, reading "Felipe VI". The signature is stylized with a large, sweeping loop at the beginning and a long horizontal line extending to the right.

O Rei de Espanha,
Felipe VI

Capítulo 7

O *soft power* de Portugal e Espanha

Ángel Badillo e Clara Carvalho

Introdução

É surpreendente verificar que a marca geográfica fixada a 7 de Junho de 1494, no Tratado de Tordesilhas, 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, continua a explicar, mais de quinhentos anos depois, em que países são projetados e se encontram ligados Espanha e Portugal (Capítulos 1, 2 e 4). Este recorte oceânico, abençoado pelo papado, reformulou a expansão territorial dos reinos castelhano e português, após as disposições do Tratado de Alcáçovas (1479) se terem esgotado com a primeira viagem de Colombo. A expansão das rotas comerciais portuguesas para a Ásia e África, com a adição do Brasil, e a colonização espanhola do continente americano apoiaram o início do processo de globalização que em breve acompanharia o resto das potências europeias, mas também lançaram as bases para as comunidades culturais que moldam a atual projeção global dos dois países ibéricos. Atualmente, Espanha e Portugal são duas democracias europeias consolidadas, pequenas tanto demograficamente (Espanha é o 30.º país em termos de população, Portugal o 87.º), como territorialmente. No entanto, ambos possuem uma presença significativa no mundo no início do século XXI, não só devido à sua força económica ou ao dinamismo das suas sociedades, mas também graças aos laços históricos, culturais e de identidade que mantêm com Estados de vários continentes, um poder de influência e projeção sem dúvida bastante diferente do de outros países de dimensão semelhante.

A expansão das democracias e o peso crescente da opinião pública em cada país tornou a diplomacia pública progressivamente mais importante, a qual, de diferentes formas e executada diretamente ou não pelos atores institucionais, tenta influenciar os cidadãos e a opinião pública de outros países. Embora possa ser designada por muitos nomes, esta política de influência, de projeção e de comunicação externa dos Estados é conhecida nas relações internacionais das duas últimas décadas como *soft power*. Como explica Nye, “o *hard power* é empurrar, o *soft power* é puxar”, ou seja, consiste essencialmente “na capacidade de influenciar outros através de meios cooperativos de enquadramento da agenda, persuasão e atração positiva para alcançar os resultados desejados” (Nye, 2011). Na sua essência, o *soft power* procura transformar as atitudes do público de outros países, trabalha com horizontes temporais mais longos e objetivos mais amplos do que o *hard power*, e tanto governos como sociedades civis agem sobre ele (Nye, 2021; Bakalov, 2019). Qualquer tentativa de compreender a situação de um país no contexto internacional implica hoje considerar que recursos de *soft power* possui à sua disposição, como os gere e para que outros Estados dirija os seus esforços de projeção. O aumento do *soft power* nas últimas duas décadas – especialmente nas “potências médias” que não detêm tantos recursos de *hard power* – multiplicou os esforços para o estudar, compreender e medir, por vezes em regiões específicas, por vezes com a ambição de o compreender globalmente. O índice *SoftPower30* do *USC Center of Public Diplomacy*, o *Ipsos Nation Brand Index*, o *BrandFinance Global Soft Power Index* ou o *Country RepTrak* do *Reputation Institute* representam algumas das tentativas mais generalizadas para sistematizar e compreender, sob perspetivas por vezes muito diferentes, as dimensões do *soft power*. Em Espanha, o Real Instituto Elcano, além de realizar os seus próprios estudos sobre a imagem de Espanha no mundo e colaborar com o *Reputation Institute*, mede através do seu Índice de Presença Global um conjunto de variáveis de presença “suave” que nos permite compreender a importância destas dimensões na projeção que os países alcançam no contexto mundial.

Tabela 7.1

Posições de Espanha e Portugal nos índices de *soft power* e presença suave

	ESPAÑA	PORTUGAL
SoftPower30	2019: 13°	2019: 22°
	2018: 14°	2018: 22°
Global Soft Power Index	2020: 16°	2020: 28°
	2021: 22°	2021: 28°
Country RepTrak	2018: 14°	2018: 17°
	2017: 13°	2017: 17°
Real Instituto Elcano (presença suave)	2019: 11°	2019: 44°
	2020: 11°	2020: 43°

Fonte: Elaboração própria.

Como temos referido neste volume, Espanha e Portugal têm diferentes capacidades de projeção global, diferentes forças e regiões de destino que são em parte comuns e em parte divergentes. Tomando como referência o Índice de Presença Global do Real Instituto Elcano para 2020, Espanha ocupa o 13.º lugar no mundo em presença total, e Portugal o 44.º, dois valores muito próximos da posição que ocupariam num *ranking* mundial por PIB.

O peso das variáveis da projeção “suave” nesta presença global é muito semelhante nos dois países: cerca de um quarto da projeção de Espanha e Portugal no mundo depende das nove variáveis que o Índice inclui dentro deste conjunto de “presença suave”. No que diz respeito a Espanha, ocupa o 11.º lugar no mundo em 2020 se computarmos apenas as variáveis de presença “suave” (dois lugares acima da sua posição global no índice); Portugal ocupa o 43.º lugar, ou seja, o mesmo que no índice global.

Tabela 7.2

Espanha e Portugal no Índice Elcano de Presença Global: presença suave (2020)

	ESPAÑA		PORTUGAL	
	Valor do índice	Contribuição	Valor do índice	Contribuição
Migrações	32,5	2,0%	223,3	2,3%
Turismo	55,7	4,5%	457,4	6,3%
Desporto	27,8	1,7%	104,0	1,1%
Cultura	11,6	1,2%	191,4	3,3%
Informação	35,9	2,9%	156,7	2,2%
Tecnologia	9,3	0,9%	122,2	2,1%
Ciência	79,9	6,5%	309,8	4,3%
Educação	48,1	3,9%	121,2	1,7%
Cooperação para o desenvolvimento	25,7	2,1%	173,5	2,4%
Presença Suave	35,2	25,7%	206,2	25,5%
Presença Militar	28,3	12,1%	175,0	12,6%
Presença Económica	71,4	62,3%	419,8	61,9%
Total	49,3	100%	291,5	100%

Fonte: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presença Global*.

A presença global de Espanha e Portugal depende dos mesmos campos de *soft power*? Não podemos desagregar as variáveis dos outros índices que medem o *soft power* global, mas uma análise detalhada da projeção global dos dois países utilizando o Índice Elcano de Presença Global é esclarecedora em pelo menos três aspetos:

1. O primeiro é a estreita relação entre os dois países nas 9 variáveis de projeção “suave” do índice: na Cultura, Portugal e Espanha são os principais destinatários da respetiva projeção cultural, mas são também parceiros essenciais nas restantes variáveis, exceto no que diz respeito à Cooperação e ao Desporto (ver **tabela 7.3 e tabela 7.4**).

Tabela 7.3

Presença global de Espanha em indicadores de presença suave (2019)

Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
Marrocos	R. Unido	China	Portugal	China	China	EUA	França	Venezuela
Colômbia	Alemanha	Índia	França	R. Unido	EUA	R. Unido	Itália	Colômbia
R. Unido	França	EUA	R. Unido	Índia	Japão	Itália	Colômbia	Marrocos
Itália	Itália	Japão	Alemanha	Alemanha	Canadá	Alemanha	México	Turquia
China	EUA	África do Sul	Itália	EUA	México	França	China	Moçambique
Venezuela	P. Baixos	Marrocos	Suíça	França	Coreia do Sul	P. Baixos	Chile	Argélia
Alemanha	Portugal	Argélia	P. Baixos	México	Alemanha	Portugal	Portugal	Cuba
França	China	Egito	EUA	Itália	Rússia	Suíça	Marrocos	Índia
Brasil	Bélgica	Brasil	China	Emir. Arab. U.	França	Austrália	Brasil	Filipinas
Portugal	Rússia	Rússia	Bélgica	Brasil	Israel	Brasil	Alemanha	Nigéria
Peso de cada indicador na presença global de Espanha em 2019 (25,2%)								
2,9%	4,9%	1,1%	4,2%	3,3%	1,6%	3,9%	1,5%	1,8%
Posição no <i>ranking</i> mundial para cada indicador em 2019 (Posição global de Espanha: 12; posição de Espanha em presença suave: 11)								
10	2	11	10	9	18	12	18	16

Fonte: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presença Global*.

Tabela 7.4

Presença global de Portugal em indicadores de presença suave (2019)

Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
Angola	R. Unido	China	Espanha	China	EUA	Espanha	Brasil	Moçambique
Brasil	Espanha	Índia	França	EUA	R. Unido	R. Unido	Angola	Cabo Verde
França	França	EUA	Angola	Espanha	Angola	EUA	Cabo Verde	G. Bissau
Moçambique	Alemanha	Japão	Alemanha	Índia	Canadá	Brasil	Espanha	Turquia
Cabo Verde	Brasil	Marrocos	R. Unido	Brasil	China	Alemanha	Moçambique	Timor-Leste
G. Bissau	EUA	África do Sul	EUA	R. Unido	Japão	Itália	França	Egito
Alemanha	Itália	Argélia	P. Baixos	Alemanha	Filipinas	França	Itália	Marrocos
Venezuela	P. Baixos	Egito	Itália	França	Austrália	P. Baixos	China	Angola
R. Unido	Bélgica	Brasil	Moçambique	Japão	Espanha	Suíça	G. Bissau	Brasil
Suíça	Suíça	Rússia	Suíça	Rússia	Coreia do Sul	Bélgica	Alemanha	Nigéria
Peso de cada indicador na presença global de Portugal em 2019 (26,2%)								
2,5%	5,8%	1,4%	2,1%	3,1%	0,9%	5,9%	3,1%	1,4%
Posição no <i>ranking</i> mundial para cada indicador em 2019 (Posição global de Portugal: 44; posição de Portugal em presença suave: 44)								
53	23	51	39	48	34	27	40	24

Fonte: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presença Global*.

2. A segunda é a divergência em termos dos setores em que Portugal e Espanha conseguem uma maior presença global. Como podemos comprovar pelos dados dos quadros, embora Turismo e Cultura sejam a chave para a projeção global dos dois países, Migração e Informação são particularmente relevantes para Espanha, enquanto Tecnologia, Ciência, Educação e Cooperação são particularmente relevantes para Portugal. Nestas variáveis, cada um dos países está acima da posição que obtém (12.^a Espanha, 44.^a Portugal em 2019) quando calculamos o conjunto com o qual medimos a presença global dos países. Outros índices internacionais de *soft power* coincidem em destacar pontos fortes semelhantes – embora cada um indique dimensões diferentes para medir *soft power*. Para o *SoftPower30*, Espanha ocupa o quinto lugar no mundo na dimensão cultural – uma das sete variáveis medidas por esse estudo – graças a “um amplo apelo cultural [...] que se faz sentir em todo o mundo, com turistas a afluir às suas cidades” (Portland Communications, 2021b); para o *Global Soft Power Index* (Brand Finance, 2021), Espanha tem o segundo maior valor global para a cultura, em conjunto

com a França. Em ambos os índices, a cultura é para Portugal uma das variáveis que lhe dá mais peso no seu poder *soft*, juntamente com o turismo, com o *SoftPower30* a classificar Portugal como “um dos mercados europeus mais fortes para o turismo estrangeiro” (Portland Communications, 2021a).

- Em terceiro e último lugar, a desagregação dos dados sobre a presença global de Espanha e Portugal no mundo por região permitiu-nos confirmar a hipótese previsível de que, pelo menos nas variáveis de projeção “suave”, os dois países têm um espaço de projeção comum, a UE, e outro específico para cada um deles: África para Portugal e a América Latina para Espanha (ver **tabela 7.5, tabela 7.6** e capítulo 4). Embora a presença global de Espanha no continente africano seja muito limitada (exceto para a variável Cooperação), Portugal tem uma presença efetiva na América Latina, conquanto concentrada no Brasil.

Tabela 7.5

Presença global de Espanha em indicadores de presença suave, por regiões geográficas (2019)

ESPANHA	Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
África	4,7%	1,4%	7,4%	0,6%	0,5%	0,36%	3,9%	1,50%	30,5%
Ásia	8,8%	7,2%	43,6%	3,5%	7,0%	0,08%	8,8%	6,1%	16,3%
Europa (resto)	5,6%	6,6%	7,8%	3,1%	5,5%	6,1%	9,1%	5,1%	16,1%
América Latina e Caraíbas	27,9%	4,3%	12,1%	4,4%	27,7%	23,29%	9,0%	44,9%	20,4%
Médio Oriente e Norte de África	17,8%	0,7%	8,2%	0,3%	4,9%	1,76%	3,01%	5,3%	15,8%
América do Norte	0,8%	7,2%	7,6%	2,1%	13,5%	62,6%	11,5%	2,8%	0,0%
Oceânia	0,1%	0,7%	0,6%	0,3%	0,7%	2,7%	3,1%	0,1%	0,8%
União Europeia	34,4%	71,9%	12,6%	85,9%	40,1%	3,0%	51,7%	34,3%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

Tabela 7.6

Presença global de Portugal em indicadores de presença suave, por regiões geográficas (2019)

PORTUGAL	Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
África	41,4%	1,0%	7,4%	17,4%	7,2%	6,4%	2,3%	33,1%	59,7%
Ásia	3,2%	6,1%	43,6%	6,8%	26,8%	10,9%	9,8%	6,8%	17,7%
Europa (resto)	10,9%	4,5%	7,8%	3,3%	4,4%	3,3%	11,2%	4,0%	11,9%
América Latina e Caraíbas	19,0%	8,0%	12,1%	2,3%	25,5%	3,7%	9,6%	38,2%	3,3%
Médio Oriente e Norte de África	0,4%	1,4%	8,2%	1,1%	3,2%	1,0%	5,3%	2,5%	7,4%
América do Norte	1,6%	7,3%	7,6%	7,6%	7,05%	28,7%	7,3%	1,3%	0,0%
Oceânia	0,1%	1,0%	0,6%	0,1%	2,0%	2,7%	2,8%	0,1%	0,0%
União Europeia	23,3%	70,8%	12,6%	61,5%	23,9%	43,3%	51,7%	14,0%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presença Global*.

O caso do Brasil é muito significativo para esta análise inicial, explorando os dados compilados nos últimos anos pelo Índice Elcano de Presença Global. Poderíamos dizer que Portugal não se projeta na América Latina, mas sim no Brasil, e dificilmente no resto dos países dessa área geográfica, e o contrário pode ser dito de Espanha, cuja projeção no Brasil é significativamente inferior à do resto da América Latina – como se demonstra na **tabela 7.7**, e muito claramente na **figura 7.1a**. A região é, em suma, estratégica para a presença dos dois países em termos de *soft power*, mas a grande diferença que o Brasil representa para Portugal e o resto dos países para Espanha leva-nos a pensar numa explicação diferente, não geográfica, mas ligada, em termos históricos, ao passado colonial e, no contexto atual, aos laços linguísticos e culturais que as línguas portuguesa e espanhola representam na região para estas dimensões relacionadas com *soft power* (capítulos 1 e 2).

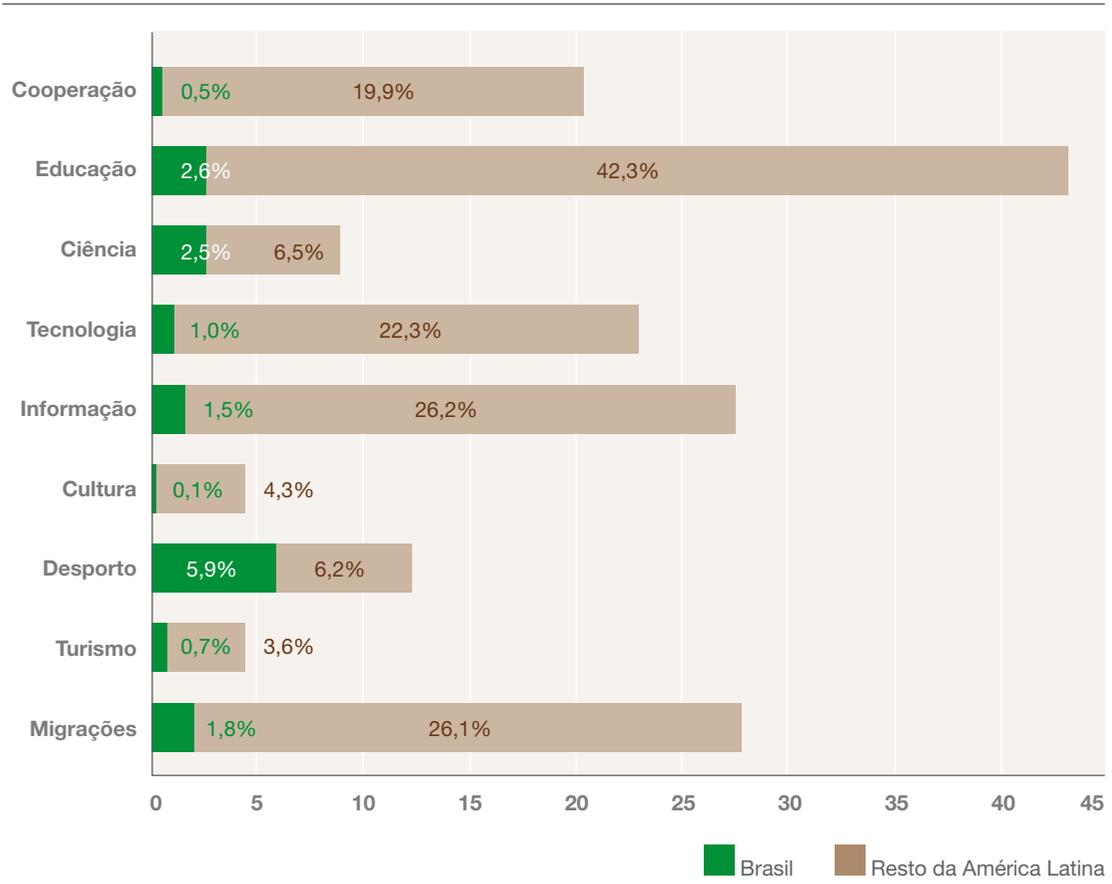
Tabela 7.7

Presença suave de Portugal e Espanha na América Latina, desagregação do Brasil do resto dos países

	Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
PORTUGAL									
Na América Latina	19,0%	8,0%	12,1%	2,3%	25,5%	3,7%	9,6%	38,2%	3,3%
No Brasil	15,9	6,6	5,9	1,8	4,5	1,6	4,9	35,0	1,2
No resto	3,2	1,4	6,2	0,5	21,0	2,1	4,7	3,2	2,1
ESPANHA									
Na América Latina	27,9%	4,3%	12,1%	4,4%	27,7%	23,3%	9,0%	45,0%	20,4%
No Brasil	1,8	0,7	5,9	0,1	1,5	1,0	2,5	2,6	0,5
No resto	26,1	3,6	6,2	4,3	26,2	22,3	6,5	42,3	19,9

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

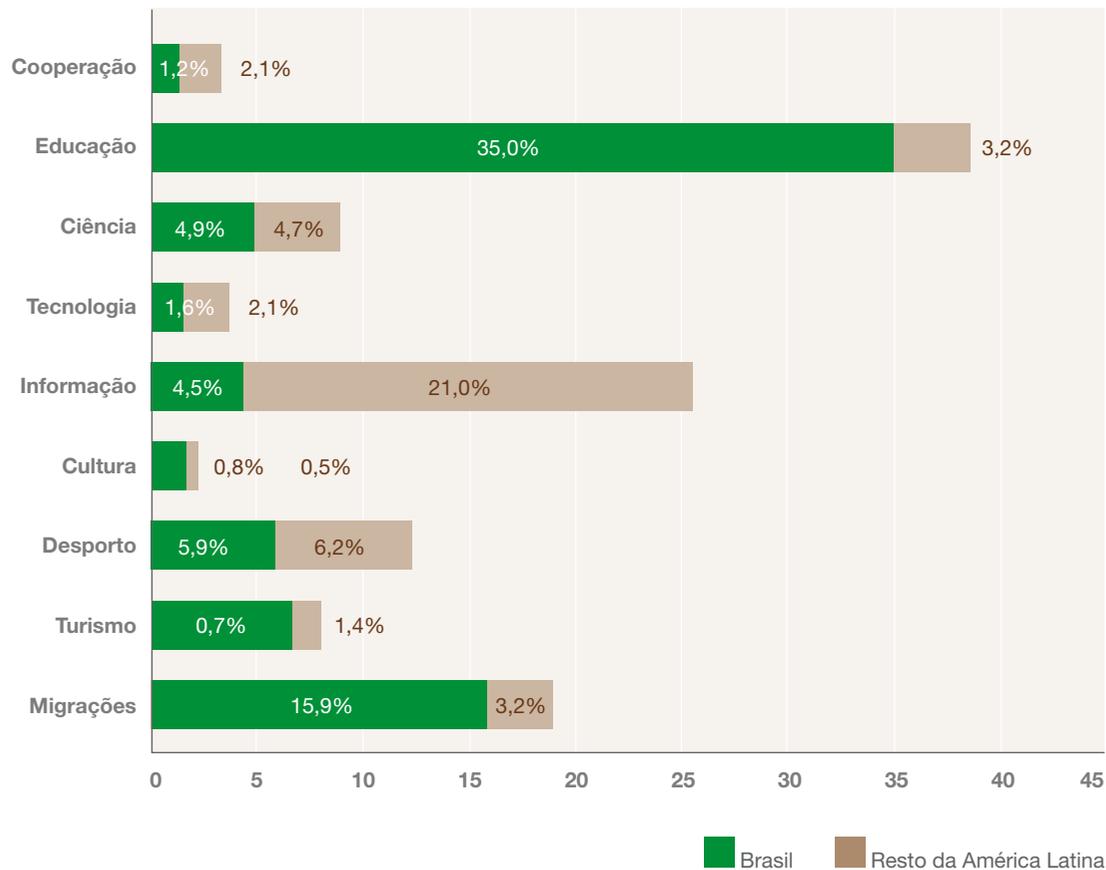
FIGURA 7.1a
Peso do Brasil nos indicadores de presença suave de Espanha, em relação ao resto dos países latino-americanos (2019)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global

FIGURA 7.1b

Peso do Brasil nos indicadores de presença suave de Portugal, em relação ao resto dos países latino-americanos (2019)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global

1. Construindo o *soft power*: Espanha e Portugal num mundo entre séculos

A recuperação quase simultânea da democracia nos dois grandes países ibéricos levou-os a conceber a sua política externa no mesmo momento geopolítico, mas com bases históricas ligeiramente diferentes. No caso português, após a queda do Estado Novo (1933-1974) e o período revolucionário (1974-75), Portugal afirmou-se no contexto internacional como um país democrático e pró-europeu, e estabeleceu a sua política externa em torno de três eixos geopolíticos: (a) o eixo do Atlântico Norte, subsumido na adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/ NATO) (da qual foi fundador em 1949) e subseqüentes obrigações militares e políticas; (b) o eixo europeu, expresso na adesão à Comunidade Europeia em 1986; e (c) o chamado eixo "lusófono", que se centra nas relações económicas, políticas e de cooperação com os países de língua oficial portuguesa membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996.

Em Espanha, a morte do ditador Francisco Franco (1975) levou a um processo de transição política baseado na nova Constituição de 1978, que não só reformulou internamente a estrutura territorial do país, como também teve de conceber novos objetivos estratégicos para a sua política externa: a) a integração europeia, primeiro ao aderir ao Conselho da Europa em 1977 mas, sobretudo, ao aderir à Comunidade Europeia juntamente com Portugal em 1986; (b) o empenhamento na defesa atlântica e na NATO (selado pelo último governo UCD em 1982 e confirmado no referendo de 1986), (c) a construção de uma relação estável com a vizinhança euro-mediterrânica e (d) a revisão da ligação profunda com a América Latina, despindo-a dos traços de nostalgia imperial e, sobretudo, do carácter de “política de substituição” que tinha durante o regime de Franco, dada a fraqueza das relações com outras áreas geográficas que se tinham mantido durante as quatro décadas da ditadura militar. Destes quatro objetivos, dois têm estado no centro da política externa espanhola contemporânea nas últimas décadas: a integração europeia e a Comunidade Ibero-americana de Nações (ver capítulo 3).

Em ambos os casos, a natureza europeia e ultramarina dos dois países levou-os frequentemente a assumir um papel de mediação entre diferentes espaços geopolíticos, confiantes de que esta tarefa lhes confere uma identidade distinta. Um bom exemplo é o papel de Portugal tanto na UE como na CPLP. Em relação à UE, apresenta-se como um mediador potencial, em várias instâncias, com os Estados do continente africano e, em particular, com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Esta relação é expressa através do investimento e apoio à agenda africana da UE e destaca-se no seu apoio à realização de cimeiras UE-África (desde 2003 conhecidas como cimeiras UE União Africana). Algumas destas cimeiras foram realizadas durante a presidência rotativa de Portugal do Conselho da UE, nomeadamente a Cimeira do Cairo em 2000 e a Cimeira de Lisboa em 2007, durante a qual foi assinada a Estratégia Conjunta África-UE, atualmente em vigor. Na primeira metade de 2021, Portugal retomou a presidência rotativa do Conselho e comprometeu-se a realizar fóruns de alto nível sobre os pontos em que as duas Uniões baseiam o seu futuro compromisso, tais como o Pacto Ecológico Europeu e a conclusão das negociações sobre o Acordo Pós-Cotonou, que rege as relações da UE com a Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP). Mas a influência de Portugal não se limita ao continente africano, estendendo-se a outras partes do globo. No continente sul-americano, a relação privilegiada com o Brasil manifesta-se ao nível das trocas económicas, migratórias, culturais, educacionais, científicas e tecnológicas, como se pode ver no Índice Elcano de Presença Global. Na última década, a relação com a América Latina tem aumentado tanto através da cooperação portuguesa como de intercâmbios económicos e educacionais. No continente asiático, onde o país mantém um certo prestígio devido às relações históricas ou à transferência bem-sucedida da administração do território de Macau para a China, Portugal utilizou o peso da sua projeção internacional para apoiar o reconhecimento da autodeterminação de Timor-Leste face à Indonésia em 1999.

No caso de Espanha, este papel de ponto de encontro europeu com outras regiões manifestou-se em duas direções: o Mediterrâneo e, muito mais claramente, a América Latina. Em direção à vizinhança euro-mediterrânica meridional, a projeção espanhola tem sido marcada pela relação sempre delicada com Marrocos – habitualmente a primeira visita oficial dos primeiros-ministros espanhóis – mas também pelas boas relações económicas com outros países do Magrebe al-Mashreq, desde a Argélia até aos países árabes, o que permitiu a Espanha, por exemplo, acolher a Conferência de Paz para o Médio Oriente de Madrid em 1991. O contexto temporal da incorporação de Espanha no projeto europeu revitalizou o foco mediterrânico da política externa espanhola, que se cristalizou em particular no processo e Conferência de Barcelona, culminando na criação da Parceria Euro-Mediterrânica (1995), até que as mudanças políticas internas e o novo

contexto após os ataques de setembro de 2001 produziram uma mudança atlântica progressiva (Hernando de Larramendi Martínez, 2011).

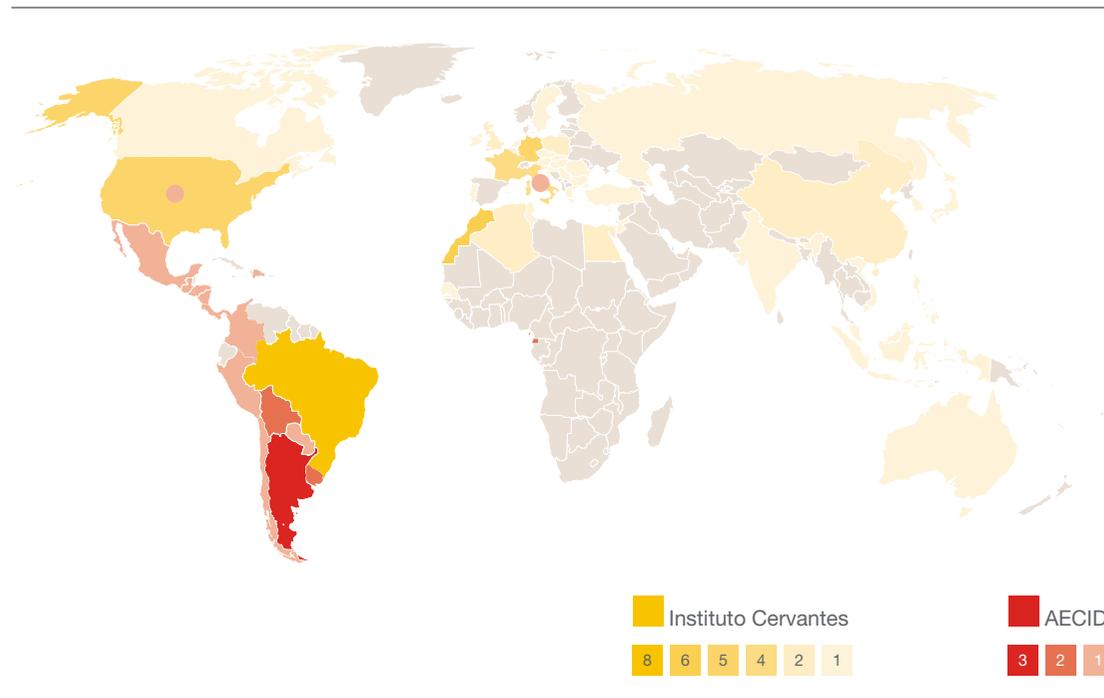
O oscilar da projeção espanhola para o Mediterrâneo continuou a transformar-se à medida que a UE alargou as suas fronteiras e exigiu um novo quadro, a Política Europeia de Vizinhança, e a União para o Mediterrâneo (UpM) foi lançada (promovida pela França em 2008), que articula grande parte das relações europeias com os países vizinhos do Sul (juntamente com o Diálogo 5+5) (Amirah e Soler, 2011; Khader e Amirah, 2020). O contexto político na sequência dos ataques da Al-Qaeda em Madrid (2004), o projeto da Aliança das Civilizações (2007), a extensão da UE a leste e os interesses económicos espanhóis na região mantiveram o Mediterrâneo como um território complexo e essencial para a projeção externa espanhola. No campo do *soft power*, esta projeção manifestou-se durante várias décadas através do Instituto Hispano-Árabe de Cultura (1954-1988), reconvertido no Instituto de Cooperação com o Mundo Árabe (1988-1994) e, posteriormente, através do trabalho na região da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e do Instituto Cervantes, ao qual se deve acrescentar a Casa Árabe, criada em 2006 (Hernando de Larramendi Martínez, 2015). Atualmente, Marrocos é o segundo país – só depois do Brasil – com o maior número de centros do Instituto Cervantes, seis no total, mais outros cinco na região (Argélia, Egípto e Tunísia), ou seja, a terceira área geográfica por número de centros do sistema espanhol de ação cultural externa, depois da Europa e América. No entanto, no domínio da cooperação, a África Subsaariana tem vindo a absorver um maior volume de ajuda espanhola – atualmente 26% do total é dirigido para esta área, em comparação com 5% para o Magrebe – apesar da importância estratégica desta região para Espanha (Olivé e Pérez, 2019).

O papel de Espanha na transformação das relações europeias com os países latino-americanos é ainda mais relevante, desde o próprio momento da integração de Espanha e Portugal na Comunidade (DOCE, 1985). Desde 1986, a Comunidade Europeia (e mais tarde a UE) aprofundou a sua agenda com a América Latina, tanto em questões económicas, políticas e de cooperação, como pelo apoio aos processos de paz da América Central. Nestas quatro décadas, Espanha – e, claro, Portugal – procurou desempenhar um papel central na conceção das políticas europeias para a América Latina, e ser entendida como um interlocutor prioritário. Esta região, desde a cimeira bi-regional no Rio em 1999, tem sido um parceiro estratégico da UE, apesar do facto de a relação bi-regional ter “ocupado sistematicamente um lugar secundário na definição das principais prioridades da política externa da UE” (Parlamento Europeu, 2017) na sequência das cimeiras UE-CELAC em Santiago do Chile 2013 e Bruxelas 2015 – em parte porque os próprios mecanismos de integração latino-americana se encontram enfraquecidos por tensões regionais.

O papel pretendido por Espanha como “ponte” euro-latino-americana nem sempre foi fácil, em primeiro lugar porque as relações com a América Latina foram, na nova Espanha democrática, “fracas em termos de comércio, incipientes em termos de cooperação, e fracas em termos de investimento” (Ayuso e Domínguez, 2010), mas também devido às apreensões de países das duas regiões quanto a um excessivo protagonismo de Espanha na canalização das relações bilaterais. Em todo o caso, a situação tem vindo a mudar, e voltaremos a este assunto subseqüentemente.

Os dois países têm, portanto, prioridades muito próximas em termos de projeção externa, com o elemento europeu em comum, embora baseado em redes diferentes e regiões diferentes: para Portugal o centro é a Lusofonia, institucionalizada na CPLP; para Espanha, os países latino-americanos, articulados em torno da comunidade ibero-americana.

FIGURA 7.2
Rede de promoção cultural e educacional de Espanha no mundo (2021)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instituto Cervantes e AECID.

1.1 A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A criação da CPLP em Julho de 1996 materializou a nova identidade de Portugal no contexto mundial. Esta organização regional foi inspirada pelas suas congéneres, a *Commonwealth* (1887) e a *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) (1970), organizações multilaterais que agrupam países ligados por laços históricos forjados em antigos impérios coloniais. Atualmente, o interesse político, diplomático e económico destas organizações é reconhecido, uma vez que atuam através da cooperação cultural, linguística e educacional e são plataformas para o reforço do comércio, e ambas as organizações incluem Estados que não pertenciam originalmente à sua esfera de influência.

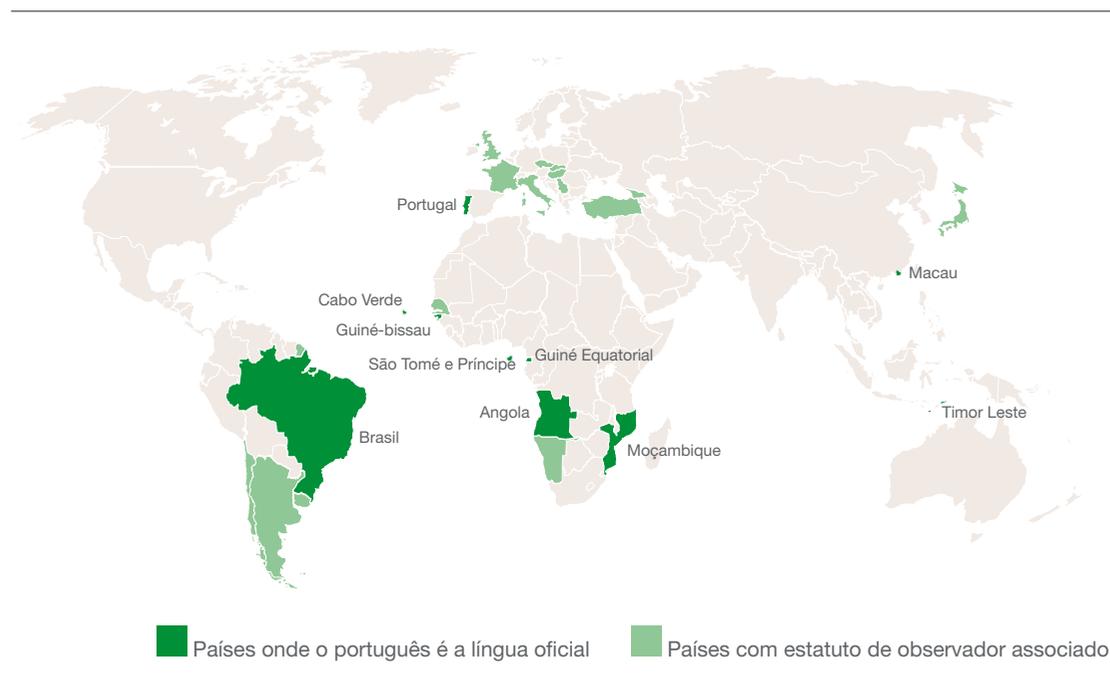
A CPLP tem uma história mais recente e uma organização menos centralizada do que as suas congéneres, mas é guiada pelos mesmos princípios de alinhamento com as agendas globais, especificamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Inclui o Brasil, Moçambique, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e, desde 2014, a Guiné Equatorial, além de um grande número de membros observadores. É a única organização regional cujos membros não possuem fronteiras terrestres entre si, e muito embora não funcione como uma unidade geopolítica, estende-se por três continentes. Embora o início desta organização se baseie em iniciativas da década de 1980, incluindo reuniões ministeriais e governamentais, a sua institucionalização na viragem do século ficou a dever-se à iniciativa conjunta do Brasil e de Portugal, e marcou o desanuviamento das relações entre os governos português e angolano (Carvalho, 2018).

Com sede permanente em Lisboa e uma presidência rotativa, a CPLP tinha inicialmente Portugal como o seu principal financiador, posição que partilha com o Brasil e Angola desde 2013 (Seabra, 2021;

Herpolsheimer, 2019). A CPLP opera com base num registo de paridade entre os seus membros e procura promover plataformas de entendimento. Desde a sua criação, esta organização tem procurado afirmar-se em dois vetores: a consolidação da língua portuguesa como instrumento de comunicação e a criação de uma plataforma de entendimento para atividades de coordenação económica, cultural, social e político-diplomática. Apesar de ser muito criticada pela sua falta de visibilidade e ação, o seu potencial económico e influência são reconhecidos, bem como a sua ação política e diplomática em situações de crise, especialmente na resolução do conflito político e militar na Guiné-Bissau em 2012 e 2016, como uma das organizações multilaterais que procuraram soluções de diálogo (Seabra, 2021; Carvalho, 2021). Um caso muito especial nesta matéria é o da comunidade autónoma espanhola da Galiza, cujos laços culturais com Portugal levaram à aprovação, por iniciativa popular, de uma lei sobre “aproveitar ao máximo a língua portuguesa e as ligações com a Lusofonia” em 2014, que promova como objetivo estratégico do governo galego “relações a todos os níveis com países de língua oficial portuguesa” (BOE, 2014). Após a incorporação da Academia Galega da Língua Portuguesa e do Consello da Cultura Galega como observadores consultivos, Espanha candidatou-se em 2020 à CPLP como membro observador, o que foi conseguido na Cimeira de Luanda em julho de 2021 (CPLP, 2021; Espanha, 2021).

A política de *soft power* portuguesa está claramente ancorada na afirmação da língua portuguesa como língua internacional e como base de ligação e confiança entre países e comunidades de fala. Este objetivo, sempre diminuído porque o português não possui o estatuto de língua oficial da Organização das Nações Unidas¹ (ONU), é apoiado pela crescente comunidade de falantes oficiais desta língua, que ascende atualmente a 280 milhões – de acordo com dados da *Ethnologue* (Antero Reto e Crespo, 2020). A afirmação e consolidação da língua portuguesa está presente nos vários mecanismos da

FIGURA 7.3
Países membros e observadores da CPLP (2021)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da CPLP.

1 Apenas possuem este estatuto o Inglês, Francês, Mandarim, Espanhol, Árabe e Russo.

política externa portuguesa, especialmente nos programas linguísticos e de cooperação liderados pelo Camões I. P., no papel desempenhado a nível da CPLP, e mesmo nas missões internacionais de defesa em que Portugal participa, as quais, ao abrigo de acordos bilaterais, desenvolveram atividades de formação e capacitação para as forças dos países de língua portuguesa, incluindo a competência em português. Para além destes esforços, tem sido dado apoio à rádio, televisão e transmissão pela Internet em português, os dois primeiros através da rádio e televisão públicas, pelos canais RTP Internacional, RTP África e RDP África (Espanha, 2020). A língua portuguesa torna-se o elemento unificador dos vários esforços de política externa e a justificação de referências à Lusofonia.

O conceito de Lusofonia é utilizado, desde o lançamento da CPLP, de uma forma ampla para se referir a um conjunto heterogéneo de atuações e ligações. As comunidades lusófonas incluem, para além dos Estados que têm o português como língua oficial, os grupos e territórios que falam português, quer oficialmente, como em Macau, quer nas diásporas portuguesas, mas também dos países lusófonos brasileiros e africanos. A sua utilização na esfera política e diplomática é já consensual e, como recorda Domingos Simões Pereira, bissau-guineense e ex-secretário geral da CPLP, “o sentido geopolítico do termo que engloba um conjunto de países e de povos cuja língua materna, corrente ou oficial, é o português” e acrescenta a “Lusofonia também pode ser interpretada como um sentimento, como uma alma, como um desejo de viver em conjunto, partilhando um passado comum (CPLP, 2008, pp. 1-2). Esta dupla definição de Lusofonia como comunidade de falantes e como elo afetivo e histórico, apesar de ser utilizada de forma recorrente no discurso político-diplomático e pelos media, tem sido objeto de críticas, especialmente no espaço académico (Bastos *et al.*, 2002).

Alguns autores valorizam o conceito de Lusofonia como uma recriação da inspiração colonial e destacam: (a) que o português não é falado pela maioria da população em alguns dos países que o têm como língua oficial, nomeadamente Guiné-Bissau, Moçambique, Guiné Equatorial, Timor-Leste; (b) que o termo Lusofonia esconde uma realidade pós-colonial de tentativa de impor uma língua de colonização; c) o conceito evoca o “Luso-tropicalismo”, um conceito operativo baseado na tese do sociólogo Gilberto Freyre para justificar a identidade brasileira, adotada pelo governo colonial português desde os anos 50 para legitimar a manutenção de uma política de ocupação e de não reconhecimento dos direitos dos povos à autodeterminação, como consagrado na recém-lançada Carta das Nações Unidas (1945). É de notar, contudo, que o trabalho político-diplomático e a vantagem negocial e económica da afirmação da Lusofonia criaram gradualmente um consenso em torno da utilização deste termo e da sua utilização como elemento unificador da política externa portuguesa.

O Índice Elcano de Presença Global retrata claramente o mapa da influência portuguesa que se estende através da UE, seguido da América do Sul, África e Ásia. A presença de Portugal nas variáveis de “presença suave”, por região geográfica, demonstra a importância da África Subsaariana, da América Latina e da UE em termos do número de imigrantes no país, do consumo de produtos culturais e do número de estudantes internacionais nas instituições educativas portuguesas. Estes dados mostram que o *soft power* português é exercido principalmente no quadro da UE e entre os países membros da CPLP. Em primeiro lugar, a importância dos países da UE manifesta-se no número de imigrantes e no consumo cultural, informativo, tecnológico, científico e educativo. Se o peso da UE resulta da situação geopolítica e económica portuguesa, a repartição por país mostra a importância da diáspora portuguesa neste espaço. É o caso de Espanha, França, Reino Unido, Alemanha e mesmo Suíça, países onde reside a maioria dos emigrantes portugueses e que representam os maiores consumidores europeus de produtos culturais e de informação portugueses. Vale também a pena destacar a relevância de Espanha para a afirmação do *soft power* português, especialmente em termos de turismo, produtos culturais e de informação, patentes tecnológicas, produção científica e número de estudantes internacionais.

Em segundo lugar, a projeção internacional de Portugal, para além da UE, está claramente concentrada nos países que faziam parte do antigo império colonial e que atualmente correspondem a um bloco de compreensão linguística, relações económicas e comerciais, circulação de pessoas e produtos culturais espalhados por três continentes. No caso da América Latina e das Caraíbas, a repartição dos dados por país mostra o peso onipotente do Brasil para a afirmação de Portugal nesta região, e dos restantes países deste continente para a presença do *soft power* espanhol. Como acima mencionado, esta divisão do continente sul-americano reflete as relações históricas e a colonização que Espanha e Portugal desenvolveram entre os séculos XVI e XX, o que levou à criação de dois blocos linguísticos e culturais distintos entre o Brasil e os outros países da região. Em África, destacam-se os cinco países africanos de língua portuguesa, com os quais as relações comerciais, mas também os fluxos migratórios, a atração de estudantes e a cooperação internacional, são os mais evidentes: o Índice Elcano de Presença Global mostra a relevância dos imigrantes e estudantes de Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau, o consumo cultural de Angola e Moçambique, ou mesmo o lugar de Moçambique e Cabo Verde e Angola como principais parceiros da cooperação portuguesa. No continente asiático, Timor-Leste destaca-se como beneficiário de programas de cooperação e de programas educativos e culturais. Em comparação com o caso espanhol, este mapa de influências está disperso e não forma uma única região em bloco. Mesmo na África Subsaariana, onde a presença portuguesa se estende a Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique, estes países não têm fronteiras comuns e são membros de diferentes organizações multilaterais regionais.

Em suma, três aspetos caracterizam a projeção internacional de Portugal: primeiro, a sua dispersão continental; segundo, a importância dos países africanos em termos de cooperação e exportação de serviços; e, finalmente, a sua integração na CPLP, que contribuiu grandemente para organizar e dar prioridade às atividades do *soft power* português. Esta política de *soft power* é expressa na afirmação da projeção externa de Portugal, especificamente na ONU e noutros organismos multilaterais, onde as iniciativas e pretensões dos candidatos portugueses foram sempre apoiadas pelos países das três regiões mencionadas.

O Instituto Camões e o soft power português

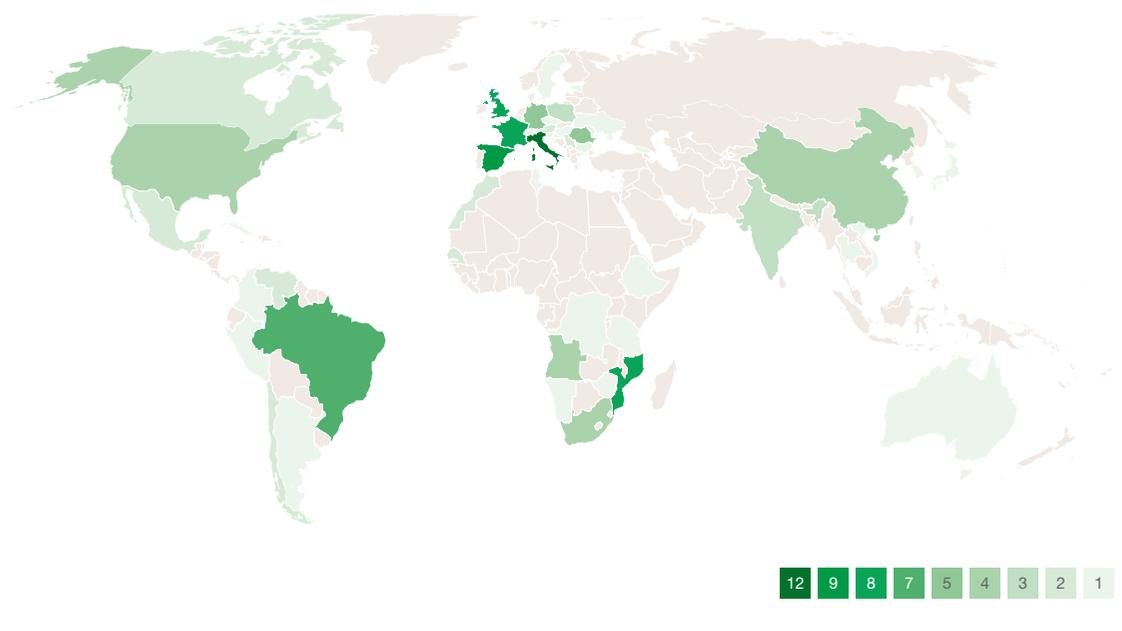
O modelo de *soft power* português está centrado nas ações do Camões - Instituto da Cooperação e Língua, o organismo com as competências para a ação externa nas áreas da língua, cultura e cooperação. Esta entidade é o resultado da fusão do antigo Instituto Camões e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). O modelo seguido até então era a diversificação das instituições, como é o caso da maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em 2012, no contexto de uma remodelação e otimização das agências estatais durante a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) no país, os dois institutos foram fundidos, reunindo as atividades linguísticas e de cooperação. É de notar que a história, perfil e impacto dos dois institutos alojados no Camões I. P. são bastante diferentes. O antigo Instituto Camões tem as suas origens no Conselho Nacional de Educação, criado em 1929, seguido pelo Instituto de Alta Cultura (1952-1976), depois o Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (1976-1992) e, finalmente, o Instituto Camões (1992-2012), integrado no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em 2010, o Instituto Camões passou a fazer parte da Rede de Ensino Português no Estrangeiro, reunindo centros e cátedras em universidades estrangeiras, bem como o ensino e a divulgação cultural. Ao longo das mais de 8 décadas de existência do Instituto Camões e das instituições que o precederam, consolidou-se como o organismo que lançou o sistema científico nacional – função essa abolida em 1976 com a criação do Instituto Nacional de Investigação Científica – e para a promoção da língua e da cultura no estrangeiro (Rollo *et al.*, 2012).

Atualmente, o Camões I. P., na sua área de Língua e Cultura, é responsável por 294 conferências e cadeiras em 22 países, e pelas Bibliotecas Camões, Centros Culturais Portugueses e Centros de Língua Portuguesa em 44 países. A sua ação divide-se entre o ensino da língua portuguesa, a certificação linguística, a investigação em língua portuguesa e a ação cultural.

Em contraste, o sector de cooperação do atual Camões I. P. tem uma história mais recente e está intimamente ligado à implementação do sistema democrático em Portugal. A cooperação domina a linguagem diplomática em relação aos PALOP, um grupo de países que se tornaram independentes entre 1973 e 1975 após guerras pela independência que marcaram profundamente as características dos novos Estados (Chabal, 2002). A normalização das relações com estes países foi uma prioridade para os governos democráticos, o que levou à criação do Instituto de Cooperação Económica em 1976. No entanto, a prioridade da política externa na década seguinte foi a adesão à Comunidade Europeia, e só na década de 1990 foram definidas as principais linhas da política de cooperação. O primeiro marco desta década foi a entrada do país no Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, em 1991. Foi criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, mais tarde rebatizada Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, a que se seguiram a Plataforma Portuguesa das ONGD e o primeiro documento de estratégia de cooperação. O sector profissionalizou-se na década seguinte e concentrou as suas atividades nos chamados “PALOP +1”, ou seja, países africanos de língua oficial portuguesa e Timor-Leste. Esta concentração de esforços permitiu simultaneamente otimizar o impacto dos programas de cooperação e afirmar o papel da cooperação como instrumento de *soft power* nestes países.

Atualmente, as principais linhas de ação do Camões I. P., na sua vertente de cooperação, são a cooperação para o desenvolvimento, a educação para o desenvolvimento e a cidadania global, e a ação humanitária. Embora os principais países-alvo continuem a ser os PALOP e Timor-Leste, tal

FIGURA 7.4
Mapa da implementação dos centros Camões, I.P. no mundo (2021)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Camões, I.P.

como expresso nos números do Índice Elcano, o declínio da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) bilateral para os PALOP e Timor-Leste tem sido constante, de um pico de 90% da APD em 2011 para 61% em 2019. Os novos beneficiários são a Síria, incluindo o programa de apoio aos refugiados sírios, Marrocos, Brasil, China, África do Sul, Afeganistão, Colômbia, Senegal, Namíbia e Índia. O montante global da APD não é atribuído equitativamente, sendo Cabo Verde e Moçambique os principais beneficiários da cooperação, que representam mais de 60% dos montantes da cooperação bilateral portuguesa entre 2010 e 2019, o que corresponde a 60% da APD bruta (Camões I. P., 2021; Ferreira *et al.*, 2016). O âmbito das ações de cooperação é variado, mas é dada prioridade aos programas de educação e saúde, bem como à cooperação técnica. Atualmente, a cooperação é um dos vetores da política externa portuguesa, independentemente do seu subfinanciamento na última década. Desde 2012, o financiamento da cooperação tem-se situado entre 0,16% e 0,18% do PIB, relegando o país para uma posição de 23.º entre os 29 membros do CAD/OCDE em termos de APD líquida. No entanto, como resultado da concentração de esforços num número limitado de países e em infraestruturas e sectores sociais, os seus efeitos fazem-se sentir na presença “suave” de Portugal nos países beneficiários dos programas de cooperação.

1.2 A projeção de Espanha e o enfoque ibero-americano

Como temos referido, os dados do Índice Elcano de Presença Global apontam o turismo e a cultura como os principais pilares da projeção de Espanha no mundo, tal como ocorre com Portugal. Espanha bateu o recorde de chegadas turísticas em 2019, com 83,5 milhões de visitantes (87% europeus), tornando-se o segundo maior destino mundial – atrás de França – e o segundo maior beneficiário de receitas turísticas – depois dos EUA (UNWTO, 2019, 2021). O outro grande pilar da presença global de Espanha é a cultura, não só devido ao seu património cultural tangível e intangível como fator de atração para muitos dos turistas que visitam o país, mas também devido à importância das indústrias criativas como exportadoras culturais. Dois terços dos bens culturais que Espanha exporta permanecem na UE, mas os restantes viajam por todo o mundo. Uma parte muito importante corresponde à América Latina – por exemplo, para o sector editorial –, a outra parte responde à procura de conteúdos culturais em espanhol em todo o mundo graças a quase 600 milhões de falantes. Tal como com Portugal, a projeção global de Espanha é bifurcada, como imaginava a alegoria da “Jangada de Pedra” ibérica do escritor José Saramago, e assenta em dois pilares: a expansão demográfica sustentada do espanhol como língua no continente americano, da Terra do Fogo aos EUA, e a importância internacional da América Latina no contexto mundial e da comunidade hispânica nos EUA.

A construção de uma “comunidade” cultural

O processo colonizador de três séculos de expansão imperial espanhola (1500-1800) construiu uma comunidade nas Américas em que os fortes laços culturais se resumem frequentemente ao uso predominante do espanhol – que por vezes esbate a enorme diversidade cultural e linguística da região – enquanto língua de 19 países latino-americanos, aos quais se deve acrescentar a população latina pujante nos EUA. A coesão desta comunidade deriva não só de condições geográficas, políticas ou económicas comuns, mas também de um conjunto de instituições que reproduziram as sociedades europeias ao longo de um processo muito longo, deslocando os valores e tradições das culturas pré-coloniais e moldando povos. Tal como é refletido no *World Values Survey*, estes partilham o mesmo conjunto de princípios – apelidados por Inglehart de “colonial católico” ou simplesmente de “latino-americano” – com

uma prevalência de valores tradicionais e uma posição intermédia entre valores materiais e pós-materiais (Inglehart e Welzel, 2005). Se a região é “um enorme país artificialmente dividido em estados-nação”, como Basáñez a define (2016), os mesmos constituem-se em noventa anos, entre 1809 e 1898, quando Espanha experimenta a decomposição do seu império colonial durante as mesmas décadas em que as grandes potências europeias consolidam os seus em África e na Ásia.

As “independências” americanas – que agora comemoram dois séculos – foram proclamadas contra a invasão francesa de Espanha, mas consolidaram novos Estados-nação liderados por elites crioulas no contexto das revoluções liberais, cuja ligação com a metrópole seria sustentada menos por interesses políticos ou comerciais do que pelo fluxo migratório que continuaria a ter lugar para a América a partir da turbulenta Espanha do século XIX e da primeira metade do século XX. Tanto fatores de expulsão – empobrecimento, recrutamento forçado, pressão religiosa – como de atração – traduzidos na expressão popular “*hacer las américas*” e no mito do “*indiano*” que regressa à sua terra natal depois de fazer fortuna – tinham mobilizado meio milhão de espanhóis para atravessar o Atlântico antes da era industrial e das revoluções liberais, e continuariam a promover a migração para os novos países após a independência da empobrecida Espanha do século XIX e início do século XX. Basta recordar que a Argentina recebeu, entre 1900 e 1915, um milhão de emigrantes espanhóis (Nicolás Marín, 1986), aos quais logo se juntaram milhares de exilados da Guerra Civil Espanhola em toda a região. Aos fluxos migratórios deve ser acrescentado o papel dos intelectuais e das sociedades civis de ambos os lados do Atlântico que, durante a primeira metade do século XX, anteciparam iniciativas oficiais de reforço dos laços (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003).

Ao contrário do grande processo de descolonização após a II Guerra Mundial, em que 90 novos Estados-nação se tornaram independentes no mundo – e redes multilaterais como a *Commonwealth* ou a OIF foram estruturadas ou reforçadas – as “independências” americanas não deram origem a formas alternativas de relações com Espanha, ou a redes multilaterais de ação ou cooperação internacional, bem pelo contrário (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003). Evidentemente, Espanha manteve a sua atividade diplomática com todos os países da América Latina durante estes dois séculos, mas durante a maior parte do século XX a relação com a América Latina foi marcada mais pela retórica dos laços culturais e por um hispanismo paternalista do que por uma relação política ou económica eficaz, com o pano de fundo de uma intensa migração para ambos os lados do Atlântico. A projeção de Espanha para a América Latina manifesta-se através de um conjunto de instituições, resultado de uma intensa colaboração bilateral, muitas delas nascidas na primeira metade do século XX e abrangendo aspetos sociais, culturais ou educativos, entre os quais se destaca a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) pela sua criação precoce em 1949 e pela sua orientação temática. Durante a ditadura militar, as relações com a América Latina foram uma verdadeira “política de substituição” face ao isolamento internacional (Arenal, 2011), com a força motriz concetual da “hispanidad” – percebida pelas sociedades americanas como uma versão do “fascismo crioulo” (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003) –, o “Instituto de Cultura Hispânica” (1945-1977) como instituição central, e mesmo a fantasia de criar uma rede de língua espanhola à imagem da *Union Française* ou da *Commonwealth*, esquecendo que a própria natureza do regime franquista impedia a sua capacidade de manobra na região.

A nova democracia espanhola e a construção do sistema Ibero-Americano

Com a democracia restaurada e as relações diplomáticas com o mundo normalizadas, Espanha adotou uma nova abordagem menos bilateral e mais bi-regional, baseada na cooperação e na identidade

cultural como a força da relação, e aproveitou o contexto do quinto centenário da viagem de Colombo para rever, numa perspetiva contemporânea, a relação entre a antiga metrópole e os países da América Latina, redefinindo a “descoberta” em torno do conceito de “encontro entre dois mundos”, reformulando todos os laços entre Espanha e a América Latina, europeizando a relação e optando por uma abordagem “ibero-americana” em oposição à “hispanidad” do regime de Franco (Arenal, 2011). A transformação do Instituto de Cultura Hispânica no Instituto de Cooperação Ibero-americana (1979) sintetiza a mudança de orientação e de lógica, que seria aprofundada com a criação no Ministério dos Negócios Estrangeiros de uma Secretaria de Estado para a Cooperação Internacional e para a Ibero-América (1985) e a multiplicação de fundos de cooperação para a região – uma tendência que hoje se inverteu a favor de África, tanto devido à diminuição do volume da ajuda como à mediação das instituições e prioridades da UE (Olivé e Pérez, 2019).

O enfoque ibero-americano viveu o seu momento-chave com a iniciativa hispano-mexicana de institucionalizar as cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, começando com a Cimeira de Guadalajara em 1991, na qual participaram 19 países da América Latina, Espanha e Portugal, num momento excepcional, sem ideologia nem planeamento, e sem estrutura institucional própria diferenciada (Laiglesia, 2004), mas com a intenção de “converter o conjunto de afinidades históricas e culturais que nos ligam num instrumento de unidade e desenvolvimento” (Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, 1991). Espanha escolheu promover o espaço ibero-americano como objetivo central da sua política externa e da sua projeção numa época marcada por um certo sentimento de liderança, após a sua entrada na Comunidade Europeia, o deslumbrante crescimento económico e a atenção despertada pelo êxito da transição política para a democracia (que surgia como modelo em termos políticos e económicos para muitos países latino-americanos que tinham vivido sob ditaduras durante os anos 70 e 80), o que poderá ter simultaneamente afetado as relações bilaterais, “uma vez que boas e aceitáveis relações com as nações ibero-americanas como um todo foram consideradas mais desejáveis do que uma ligação estável com os principais países latino-americanos” (Malamud, 2004).

No projeto ibero-americano existe também uma certa intenção de replicar outras redes multilaterais, “os países de língua inglesa (*Commonwealth*) e os países de língua francesa reuniram-se (os países de língua portuguesa fá-lo-iam mais tarde), mas os países Ibero-Americanos não” (Pico de Coaña, 2004). Nos primeiros anos, foram lançados programas de cooperação ibero-americana, hoje centrados no conhecimento (2 programas), cultura (12 programas) e coesão social (4), mais dois programas ditos “transversais”.

Sobretudo, o projeto ibero-americano responde à necessidade de Espanha de reforçar as relações entre e com uma comunidade cuja projeção global contribui para a perceção de Espanha como ator internacional, porque não há dúvida de que “a contribuição da América Latina para o *soft power* de Espanha é o que faz de Espanha uma potência” (Noya, 2008). Esta necessidade de incluir Espanha no espaço latino-americano levou à escolha permanente do termo “Ibero-Americano” para políticas e instituições, algo que de facto não atraiu muito apoio no início da iniciativa (Pico de Coaña, 2004), mas que desde então tem acompanhado a nomeação de programas, organizações e mesmo – como já referido – secções inteiras do Ministério dos Negócios Estrangeiros espanhol. Mesmo em 2020, a última remodelação ministerial continua a manter esta terminologia, agora através de uma “Secretaria de Estado para a Ibero América, as Caraíbas e o Espanhol no Mundo” (BOE, 2021), o que poderá implicar uma conotação “hispanocêntrica” e uma possível necessidade atual de revisão (Malamud, 2019).

Tabela 7.8
Programas de cooperação ibero-americana (2021)

Iberarquivos	Programas em que participa	Programas	Países membros
Argentina	19	Ibercultura Viva	11
México	17	Iberarquivos	16
Chile	16	Ibercena	16
Espanha	16	Ibermídia	20
Equador	15	Ibermuseus	13
Paraguai	15	Ibermúsicas	14
Peru	15	Iberorquestras juvenis	12
Uruguai	15	IBER-ROTAS	10
Colômbia	14	Iberbibliotecas	12
Costa Rica	14	RADI	14
Brasil	13	Ibermemória sonora e audiovisual	8
Cuba	11	Iberartesanatos	10
El Salvador	10	Ibercozinhas	6
Panamá	10	IBEPI	14
Portugal	9	CYTED	21
República Dominicana	8	PID Programa Ibero-americano sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	8
Guatemala	6	PICSAM Adultos Mayores	8
Bolívia	5		
Honduras	4		
Nicarágua	4		
Venezuela	3		
Andorra	2		

Elaboração própria com base em dados do SEGIB.

A articulação institucional do soft power

Em todo o caso, foi na década de 90 que Espanha finalmente articulou os seus instrumentos de *soft power*, inicialmente baseados na diplomacia cultural e na cooperação. Por várias razões, Espanha levou muito tempo a organizar um aparelho institucional para projeção externa, ou pelo menos para as relações culturais internacionais. Antes da Guerra Civil, a *Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas* (1907), mas sobretudo a *Oficina de Relaciones Culturales Españolas*

promovida por Américo Castro (ORCE, 1921) ou a *Junta de Relaciones Culturales* de Primo de Rivera (JRCE, 1927) foram as primeiras tentativas tímidas de estimular as relações culturais internacionais, até que a Segunda República instituiu uma verdadeira política cultural externa, refundando a JRCE com base nas ideias de regeneração, no terceiro e definitivo nascimento da diplomacia cultural espanhola (Delgado Gómez-Escalonilla, 2014; Álvarez Valencia, 2021). Durante a ditadura, a coordenação da atividade cultural das embaixadas aparece com a criação em 1945 da Direção Geral de Relações Culturais (DGRC) e do Instituto de Cultura Hispânica (1946), com um olhar sobre a América Latina e a “hispanidad” como conceito central. Nos anos 50, abrem-se os primeiros centros culturais espanhóis em Londres, Roma, Nápoles, Paris, Cairo, Alexandria, Beirute e Munique, uma tendência que se manteria nas décadas seguintes, marcada por uma política cultural externa baseada na criação de novas sedes e na conclusão de acordos bilaterais. Após a recuperação da democracia, o desenho institucional assente na autonomia deixou a política externa nas mãos do Estado, mas não impediu as comunidades autónomas de realizarem atividades de promoção externa, ao mesmo tempo que dividiu a responsabilidade pelas políticas culturais ou educacionais entre os dois níveis. Como resultado, começa a surgir uma complexa teia de atores quer estatais quer das comunidades autónomas, dedicados à promoção externa e ao *soft power*.

A nível estatal, a Direção Geral das Relações Culturais e Científicas (DGRCC), criada durante o regime de Franco, permaneceu no Ministério dos Negócios Estrangeiros e, juntamente com outras instituições de projeção externa, em 1988 formou a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (hoje AECID), ligada à recém-criada Secretaria de Estado da Cooperação Internacional e da América Latina (1985), que se tornou a espinha dorsal da cooperação e da ação cultural externa.

Em 1991, com o mandato de promover o ensino, estudo e utilização do espanhol, foi criado o Instituto Cervantes, que absorveu muitos dos centros culturais espanhóis em todo o mundo, exceto os situados em países de língua espanhola (que, tal como a DGRCC, ficaram sob o controlo da AECID em 1998), enquanto que o Cervantes passou a estar definitivamente ligado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (1999). A estes dois atores juntar-se-á um terceiro, a *Acción Cultural Española* (ACE), quando em 2011 vários organismos encarregados das comemorações e exposições internacionais são unificados sob a mesma. As tensões entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Cultura marcarão a gestão e interação dos três atores durante a última década, na qual a política de “marca do país” é incorporada, primeiro através de um Alto-Comissário (2012) e, de 2018 até 2021, com a agora desaparecida Secretaria de Estado para Espanha Global do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que herda muitas das funções da “Marca Espanha”, embora sobre “a defesa e promoção da imagem e reputação internacional do país”.

Não devemos esquecer que este novo aparelho institucional de *soft power* também inclui a projeção educacional. Por um lado, a Fundação Carolina foi criada em 2000, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da AECID, para promover a mobilidade universitária com a América Latina – e, em menor medida, com outros países “com os quais a Espanha tem ligações históricas, culturais ou geográficas especiais” – (17.256 bolsas de estudo desde a sua criação, para mais de 800.000 candidaturas) e para desenvolver os programas clássicos de visitas de líderes de opinião e figuras emergentes ao país (quase 3.000 no total, dois terços dos quais latino-americanos) (Fundación Carolina, 2021). Por outro lado, o Serviço Espanhol para a Internacionalização da Educação (SEPIE, criado em 2014) é responsável por atrair estudantes para os campus espanhóis através do Ministério das Universidades, e embora este não seja um dos grandes pontos fortes evidente no Índice de Presença Global, Espanha é ainda assim o destino preferido dos estudantes nos programas Erasmus+, com mais de 50.000 na última chamada, não menos de 15% do total (Comissão Europeia, 2020).

A gestão do *soft power* espanhol está assim fragmentada em torno da ação cultural – essencialmente gerida pela AECID e ACE –, da promoção da língua – Instituto Cervantes – e da diplomacia pública supervisionada pela Espanha Global, sem mencionar as instituições autónomas ou outros campos – turismo, educação, ciência, comunicação – que contribuem para o *soft power* contemporâneo, ao qual se pode acrescentar o sistema de “casas” e as “fundações do conselho”, orientadas em ambos os casos para o reforço das relações com certos países e regiões. Esta sedimentação de instituições responsáveis por certas áreas do *soft power* de Espanha foi compensada por estratégias de coordenação, integração e, finalmente, supervisão estratégica com a chegada da Secretaria de Estado para a Espanha Global.

A diplomacia do espanhol e o pan-hispanismo

Embora uma grande parte do *soft power* espanhol resida na contribuição da América Latina, a natureza bilingue – espanhol-português – do sistema ibero-americano representa uma limitação estrutural para que este possa corresponder à OIF ou à CPLP na tarefa de promoção da língua, o que significa que, de facto, o espanhol não tem uma organização de promoção internacional multilateral específica, e que depende da ação das instituições de alguns países que só nos últimos anos começaram a coordenar as suas atividades.

Não existe dúvida de que as dimensões demo-linguísticas do espanhol fazem dele uma das pedras angulares do *soft power* de Espanha. Dados do Instituto Cervantes indicam 488 milhões de falantes nativos de espanhol, mais 74 no domínio limitado, o que significa – se acrescentarmos os 22 milhões de estudantes de espanhol em 100 países de todo o mundo – 585 milhões de potenciais utilizadores, com o México, Colômbia, Espanha e EUA à frente, um número que se encontra em constante crescimento (Instituto Cervantes, 2020). Adicionalmente, o espanhol possui um valor económico significativo enquanto instrumento de internacionalização empresarial: multiplica as trocas comerciais entre países de língua espanhola por 4 e os fluxos bilaterais de investimento direto estrangeiro por 7, como demonstram estudos recentes (García Delgado *et al.*, 2016). O crescimento económico da América Latina e o aumento das suas relações comerciais e diplomáticas em todo o mundo reavivaram o interesse pelo espanhol nas últimas décadas, mas também contribuíram o crescimento sustentado da população hispânica nos EUA – a maior minoria do país, com 18,5% da população atualmente, mas que poderá a chegar aos 27,5% em 2060, de acordo com as previsões oficiais do censo (Vespa *et al.*, 2020) – e a presença pública da língua espanhola na principal potência mundial.

No entanto, o espanhol, a peça central do *soft power* de Espanha e uma língua partilhada com vinte países, não depende de uma rede multilateral de cooperação e promoção, mas de um sistema incipiente de instituições que, como explicado de seguida, começa a ocupar-se do seu estatuto internacional e a medir os seus indicadores.

O “pan-hispanismo” promovido pela Real Academia Espanhola da Língua e pela Associação de Academias da Língua Espanhola (ASALE) desde os anos 90 – e os seus numerosos resultados sob a forma de documentos normativos pan-hispânicos para o espanhol – foi adotado pelas instituições graças à colaboração do Instituto Cervantes com a Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM), a Universidade de Buenos Aires e a Universidade de Salamanca com vista a lançar, pela primeira vez, um exame e certificação conjunta de espanhol, o Serviço Internacional de Avaliação da Língua Espanhola (SIELE) em 2015. Em 2020, mais um passo na cooperação cultural em torno do espanhol surgiu através da criação da rede Canoa, formada pelo Instituto Cervantes, o Instituto Caro y Cuervo da Colômbia, o Centro Cultural Inca Garcilaso do Peru e a UNAM, dedicada à promoção da cultura em espanhol (CANOA, 2021).

Muito embora os Institutos Cervantes funcionem, na prática, como verdadeiros centros de atividade cultural para todos os países de língua espanhola, o espanhol continua a carecer do apoio de uma rede multilateral para o promover, para além das iniciativas e instituições acima mencionadas, devido a uma combinação de fatores: a falta de recursos de muitos países com prioridades distintas do *soft power*, a escassez de instituições dedicadas às relações culturais internacionais na região, a natureza bilingue das redes pré-existentes (como a OEI ou a comunidade ibero-americana) e um contexto ideológico pós-colonial no qual o espanhol é por vezes visto mais como um problema para a diversidade cultural dos povos indígenas e um efeito colonial do que como um poderoso recurso de influência global.

O esgotamento do sistema Ibero-Americano?

Paradoxalmente, a centralidade excessiva e o entusiasmo de Espanha pelo sistema ibero-americano contribuíram para que os países da região tenham procurado e encontrado outros mecanismos de integração regional livres da presença de Espanha – e de um certo sentimento de tutela –, embora menos estáveis por enquanto. Atualmente, o sistema ibero-americano mostra sinais de fraqueza, especialmente após a realização bienal de cimeiras desde 2014, a centralidade do seu desenho institucional – com a Secretaria Geral em Madrid – e as críticas recorrentes devido à falta de grandes resultados concretos. As mudanças no sistema orçamental ou no desenho institucional implementadas após a Cimeira de Veracruz em 2014 – de acordo com as propostas do Relatório de Lagos (Malamud, 2013, 2014) – deverão contribuir para revitalizar, ou melhor “latino-americanizar o ibero-americano”, nas palavras da anterior Secretária-Geral, Rebeca Grynspan (EFE, 2014).

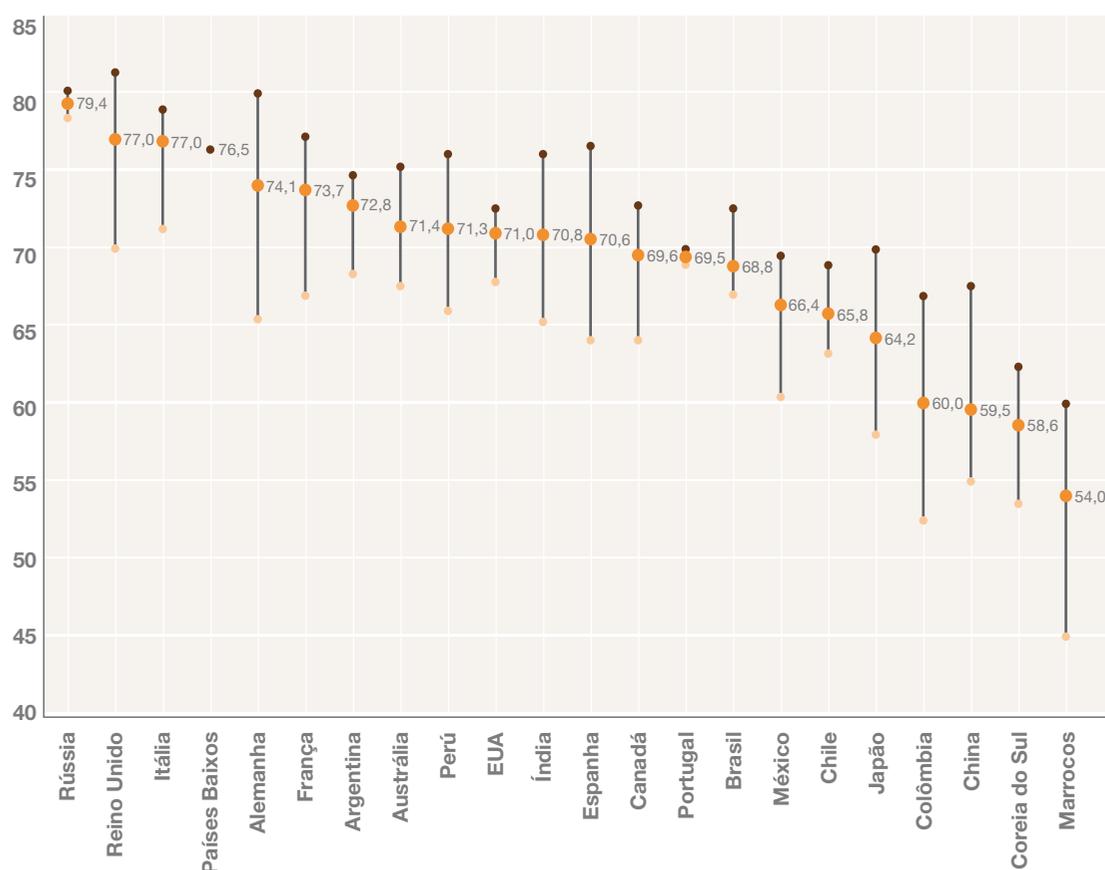
Este é um elemento central na compreensão do contexto presente da relação atual entre a Espanha e a América Latina e da sua projeção, porque apesar de séculos de laços, de uma identidade cultural comum, de uma língua comum e de uma cooperação sustentada em termos de democracia e desenvolvimento, a apreciação de Espanha pelos países latino-americanos não excede a apreciação de muitos europeus. Num contexto ideológico pós-colonial, os governos de esquerda e indigenistas das duas últimas décadas no continente contribuíram, primeiro, para ver os investimentos empresariais espanhóis como uma forma de neocolonialismo, e mais tarde, aproximando-se das celebrações do bicentenário das celebrações da independência, para rever criticamente a colonização espanhola das Américas. Este novo contexto baseia-se em múltiplas frentes: a reavaliação como “genocídio” das perseguições religiosas e da catástrofe epidemiológica e demográfica que o encontro das populações europeias e americanas implicou, a ligação ao movimento norte-americano “*Black Lives Matter*” em oposição ao “*Spanish legacy*” nesse mesmo país, ou o reconhecimento das independências do século XIX como antecedente direto dos atuais movimentos políticos anti-imperialistas e anticapitalistas – sintetizados na figura de Bolívar ou no bolivarianismo reivindicado pelos governos da “onda rosa”. O símbolo mais óbvio desta mudança na projeção espanhola na região foram as palavras do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, em 2019, solicitando a Espanha que pedisse desculpa pelos erros cometidos durante a conquista das Américas.

Como é que este novo contexto afetou o *soft power* de Espanha na América Latina? Pode ser ainda demasiado cedo para avaliar um processo em curso, mas os dados do *Reputation Institute* mostram que vários países latino-americanos classificam Espanha muito abaixo de países europeus como o Reino Unido, Rússia, Itália, Alemanha e França. A classificação que Espanha recebe de países como a Colômbia encontra-se agora entre as mais baixas de toda a série, enquanto que a Argentina e o Peru são os países latino-americanos que dão a Espanha uma classificação mais alta, em linha com os valores dos países europeus (**figura 7.5**). Portugal classifica Espanha de forma semelhante ao Brasil e México, com uma pontuação ligeiramente abaixo daquela que os espanhóis atribuem a Portugal (75,2 pontos em 2020, praticamente o mesmo que os espanhóis dão a si próprios) (Real Instituto Elcano, 2021).

Conclusões

Como vimos, Espanha e Portugal projetam-se no mundo de forma semelhante. Ambos os países construíram a sua posição internacional em parte sobre a sua capacidade de servir de elo de ligação entre países que foram as suas antigas colónias e com os quais mantêm agora estreitos laços culturais, empresariais e de cooperação. No caso de Portugal, a projeção atinge três continentes e articula-se através de um projeto multilateral bem-sucedido, a CPLP, que tem sido abordada por países de todo o mundo enquanto observadores – incluindo Espanha desde 2021. A comunidade ibero-americana construiu uma integração bem-sucedida e uma relação útil entre Espanha, Portugal e os países da América Latina, e encontra-se atualmente num processo de reconfiguração em linha com a recomposição das redes multilaterais latino-americanas. Ambos os países têm duas características importantes em comum na sua presença global: a UE e duas línguas que são a espinha dorsal de grandes comunidades culturais. O forte envolvimento português e espanhol na UE é uma marca distintiva de toda a sua política externa e fornece ao projeto europeu pontes fundamentais para a União. No caso das duas línguas, a importância internacional do espanhol e do português posiciona-os como

FIGURA 7.5
Avaliação de Espanha em diferentes países (2016-2020)



Valores ● máximos, ● mínimos e ● médios da avaliação para os anos de 2016 a 2020, de acordo com os relatórios Country RepTrak publicados pelo Real Instituto Elcano nesses mesmos anos (Real Instituto Elcano, 2021).

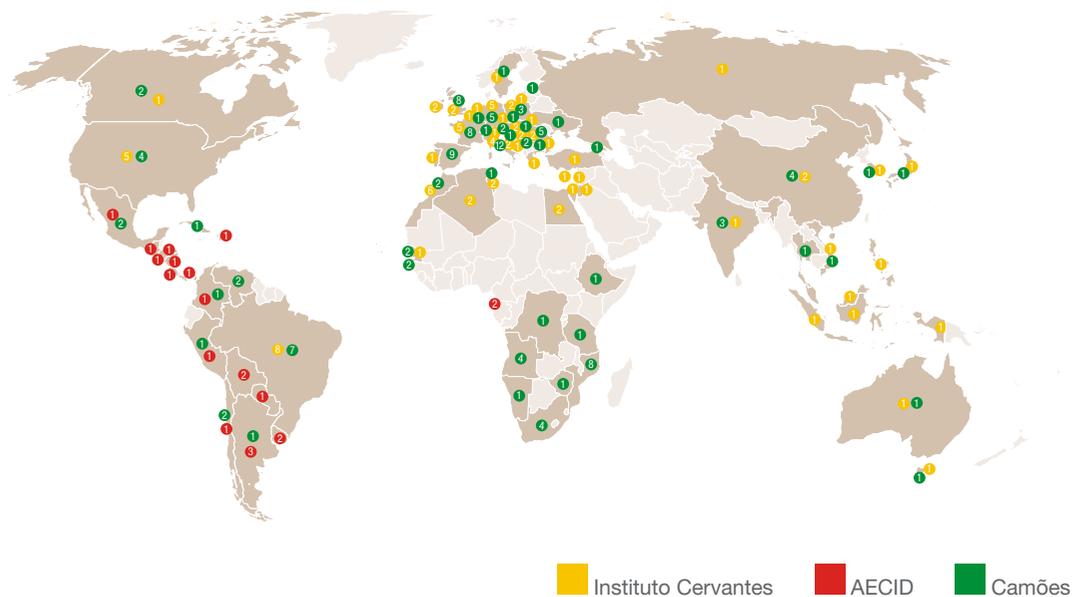
Fonte: Elaboração própria.

dois recursos centrais de *soft power* em ambos os casos, em espanhol com uma comunidade geograficamente extensa, de estatura demográfica global e com um ator chave nos EUA; em português com um futuro demográfico e económico promissor numa região do mundo em transformação, África.

Os dois países despertaram para a articulação contemporânea das suas instituições de *soft power* nos mesmos anos, e têm na cooperação, diplomacia cultural e linguística os pilares centrais da sua projeção institucional. E, no entanto, surpreendentemente, os dois sistemas institucionais apenas agora começaram a trabalhar em conjunto, timidamente, em alguns projetos. Com exceção da colaboração entre o Camões e o Instituto Cervantes ou a AECID nos numerosos agrupamentos da rede *European Network of National Institutes of Culture* (EUNIC) de institutos culturais europeus, não existem iniciativas de colaboração entre as instituições, nem na diplomacia cultural nem na promoção linguística. No Outono de 2020, publicou-se: “*La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística / A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial da proximidade linguística*” (Antero Reto e Gutiérrez Rivilla, 2020), um livro coletivo editado pelas duas instituições para promover a reflexão sobre a dimensão linguística da projeção global dos dois países, que entende que “unidas, as línguas espanhola e portuguesa aproximam-se hoje de perto da liderança linguística global do inglês”. Esta agregação, contudo, é apenas matemática, porque o espanhol e o português ainda não trabalham juntos para a disseminação global das duas línguas, apesar das enormes possibilidades oferecidas pelo seu elevado nível de intercompreensão.

Os dados sobre a projeção global dos dois países tornam cada vez menos justificável que não se estabeleçam estratégias estáveis e a médio prazo de cooperação em determinadas áreas de *soft power*, particularmente aquelas relacionadas com a cultura e a língua, aproveitando tanto as redes que partilham como as que lhes são específicas, tanto as áreas em que ambos os países têm presença institucional como

FIGURA 7.6
Redes Camões, AECID e Cervantes (2021)



Fonte: Elaboração própria.

aquelas em que um ou outro foi capaz de desenvolver, por diferentes razões, as suas próprias iniciativas. Poder-se-ia pensar que os altos e baixos da nossa história comum conduziram Espanha e Portugal ao caminho de uma lógica de competição nas suas relações externas. É tempo de abandonar definitivamente este paradigma e substituí-lo por um paradigma de cooperação em torno dos objetivos que partilhamos como democracias europeias, vizinhos do mesmo território e herdeiros da mesma cultura.

Bibliografía

- Álvarez Valencia, J. (2021) “Los tres nacimientos de la diplomacia cultural en España”. *Revista de Occidente*, 485.
- Amirah, H. e Soler, E. (2011) “Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas”. *ARI 76/2011*, Real Instituto Elcano.
- Antero Reto, L. e Crespo, N. (2020) “A projeção internacional do espanhol e do português: O potencial da proximidade linguística” em Antero Reto, L. e Gutiérrez Rivilla, R. (eds.) *La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística - A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial de proximidade linguística*. Madrid & Lisboa: Instituto Cervantes & Camões I. P, pp- 263-314.
- Antero Reto, L. e Gutiérrez Rivilla, R. (2020) *La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística - A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial de proximidade linguística*. Madrid & Lisboa: Instituto Cervantes & Camoes I. P.
- Arenal, C. D. (2011) *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Ayuso, A. e Domínguez, R. (2010) “España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro”. *Florida European Union Center – University of Miami*, pp. 71-90.
- Bakalov, I. (2019) “Whither soft power? Divisions, milestones, and prospects of a research programme in the making”. *Journal of Political Power*, 12, pp. 129-151.
- Basáñez, M. E. (2016) *A World of Three Cultures: Honor, Achievement and Joy*. New York: Oxford University Press.
- Bastos, C., Vale de Almeida, M. y Feldman-Bianco, B. (2002) *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Boletín Oficial del Estado (2021) “Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales”. *BOE* [online]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/22/pdfs/BOE-A-2021-15313.pdf> (Consultado: 1 fevereiro 2022).
- Boletín Oficial del Estado (2014) “Ley 1/2014, de 24 de marzo, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la Lusofonía en Presidencia de la Xunta de Galicia”. *BOE* [online]. Disponible em: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/05/26/pdfs/BOE-A-2014-5487.pdf> (Consultado: 17 junho 2021).

Brand Finance (2021) *Global Soft Power Index 2021*. London: Brand Finance.

Camões I. P. (2021) “Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)”. *Camões I. P.* [online]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2> (Consultado: 17 junho 2021).

CANOA (2021) “CANOA: Red Panhispánica para la Internacionalización de la Cultura en Español”. *Instituto Cervantes, Instituto Caro y Cuervo, Centro Cultural Inca Garcilaso, UNAM* [online]. Disponível em: <http://redcanoa.org/> (Consultado: 1 junho 2021).

Carvalho, C. (2018) “Africa and Portugal” em Nagar, D. y Mutasa, C. (eds.) *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*. Cham: Springer, pp. 143-165.

Carvalho, C. (2021) “Guiné-Bissau: o novo governo”. *Janus*, 2020-2021, pp. 62-63.

Comissão Europeia (2020) *Erasmus+ annual report 2019*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2021) *XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Declaração de Luanda*. Luanda: CPLP.

Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2008) “O conceito de Lusofonia e a cooperação na promoção e difusão da língua portuguesa - Tópicos de Intervenção de Domingos Simões Pereira”. *CPLP* [online]. Disponível em: https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/Domingos_Simoes_Pereira/Disursos_DSP/SE_TNOVAS_13NOV08.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e Governo (1991) *Declaração de Guadalajara. I Cimeira Ibero-Americana (Guadalajara, México, 18 e 19 julho 1991)*. Guadalajara: Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e Governo.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2003) “La política latinoamericana de España en el siglo XX”. *Ayer*, pp. 121-160.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2014) *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes (DT 12/2014 - 9/10/2014)*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1985) “Documentos relativos a la adhesión del Reino de España y de la Republica Portuguesa a las Comunidades Europeas, Acta final, Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de relaciones con los países de América Latina”. *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas* [online]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ: L:1985:302: SOM: ES: HTML> (Consultado: 15 junho 2021).

EFE (2014) “Rebeca Grynspan: “Quiero “latinoamericanizar” la SEGIB””. *EFE News Service*, 15 Abril [online]. Disponível em: <https://www.segib.org/rebeca-grynspan-quiero-latinoamericanizar-la-segib/> (Consultado: 15 junho 2021).

Espanha, R. (2020) “O Português como Língua de Comunicação Internacional” em Antero Reto, L. e Gutiérrez Rivilla, R. (eds.) *A Projeção Internacional do Espanhol e do Português / La Proyección*

- Internacional del Español y el Portugués*. Lisboa: Camões I. P., Instituto Cervantes & INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 217-232.
- Ferreira, P. M., Faria, F. e Cardoso, F. J. (2016) *O papel de Portugal na arquitectura global do desenvolvimento: opções para o futuro da Cooperação Portuguesa*. Lisboa: IMVF.
- Fundación Carolina (2021) “La Fundación Carolina en cifras”. *Fundación Carolina* [online]. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/la-fc-en-cifras/> (Consultado: 15 junho 2021).
- García Delgado, J. L., Alonso, J. A. e Jiménez, J. C. (2016) *Lengua, empresa y mercado: ¿ha ayudado el español a la internacionalización?*. Madrid: Fundación Telefónica y Ariel.
- Hernando de Larramendi Martínez, M. (2011) “España y su política exterior hacia el Mediterráneo” em Beneyto Pérez, J. M. e Pereira Castañares, J. C. (eds.) *Política exterior española: un balance de futuro*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, pp. 307-354.
- Hernando de Larramendi Martínez, M. (2015) “El Instituto Hispano-Árabe de Cultura y la diplomacia cultural hacia el mundo árabe (1954-1974)” em Hernando de Larramendi Martínez, M., González, I. e García, B. L. (coord.) *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura: orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pp. 17-46.
- Herpolsheimer, J. (2019) “The finances of the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP)” em Engel, U. e Mattheis, F. (eds.) *The finances of regional organisations in the Global South: Follow the money*. London: Routledge, pp. 35-50.
- Inglehart, R. e Welzel, C. (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instituto Cervantes (2020) *El español, lengua viva*. Madrid: Instituto Cervantes.
- IPSOS (2021) *Ipsos Public Affairs Anholt Ipsos Nation Brands Index (NBI)*. Paris: IPSOS.
- Khader, B. e Amirah, H. (2020) *Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance (DT 7/2020)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Espanha, Governo de Espanha (2021) “Ingreso de España en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa como Observador Asociado”. *Gobierno de España* [online]. Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2021/170721portugues.aspx> (Consultado: 15 junho 2021).
- Malamud, C. (2004) *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral (DT 58-2004)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2013) “La reforma del sistema iberoamericano”. *ARI 9/2013*, Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2014) “Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada”. *Comentario Elcano 68/2014*, Real Instituto Elcano.

- Malamud, C. (2019) “España entre América Latina e Iberoamérica”. *ARI* 12/2019, Real Instituto Elcano.
- Nicolás Marín, M. E. (1986) “Notas: La emigración española a América Latina”. *Areas: revista internacional de ciencias sociales*, 7, pp. 99-105.
- Noya, J. (2008) “La contribución de América Latina al poder blando de España en el mundo”, *ARI* 79/2008, Real Instituto Elcano.
- Nye, J. S. (2011) *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2021) “Soft power: the evolution of a concept”. *Journal of Political Power*, 14, pp. 196-208.
- Olivié, I. e Pérez, A. (2019) “¿Dónde está la ayuda española?”. *ARI* 49/2019, Real Instituto Elcano.
- Laiglesia, J. P. de (2004) “Las cumbres como mecanismo de cooperación política de la comunidad iberoamericana”. *Cuadernos de estrategia*, pp. 73-98.
- Parlamento Europeu (2017) *Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de setembro de 2017, sobre as relações políticas da UE com a América Latina*. Bruxelas & Estrasburgo: Parlamento Europeu.
- Pico de Coaña, Y. (2004) “El valor de los principios en la comunidad iberoamericana”. *Cuadernos de estrategia*, pp. 149-203.
- Portland Communications (2021a) *The Soft Power 30 2019 Overview: Portugal*. Washington DC: Portland Communications.
- Portland Communications (2021b) *The Soft Power 30 2019 Overview: Spain*. Washington DC: Portland Communications.
- Real Instituto Elcano (2021) *La reputación de España en el mundo: Country RepTrak 2020*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Rollo, M. F., Queiroz, M. I., Brandão, T. e Salgueiro, Â. (2012) *Ciência, Cultura e Língua em Portugal no Século XX. Da Junta de Educação Nacional ao Instituto Camões*, Lisboa: Instituto Camões & Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Seabra, P. (2021) “From Opportunity Seeking to Gap Filling: Reframing Brazil in Lusophone Africa” em Alencastro, M. e Seabra, P. (eds.) *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. Cham: Springer, pp. 25-42.
- United Nations World Tourism Organization (2019) *UNWTO Tourism Highlights 2018 Edition*. Madrid: UNWTO.
- United Nations World Tourism Organization (2021) *Spain: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2015 - 2019 (11.2020)*. Madrid: UNWTO.
- Vespa, J., Medina, L. e Armstron, D. M. (2020) *Demographic Turning Points for the United States: Population Projections for 2020 to 2060*. Washington DC: US Department of Commerce - US Census Bureau.



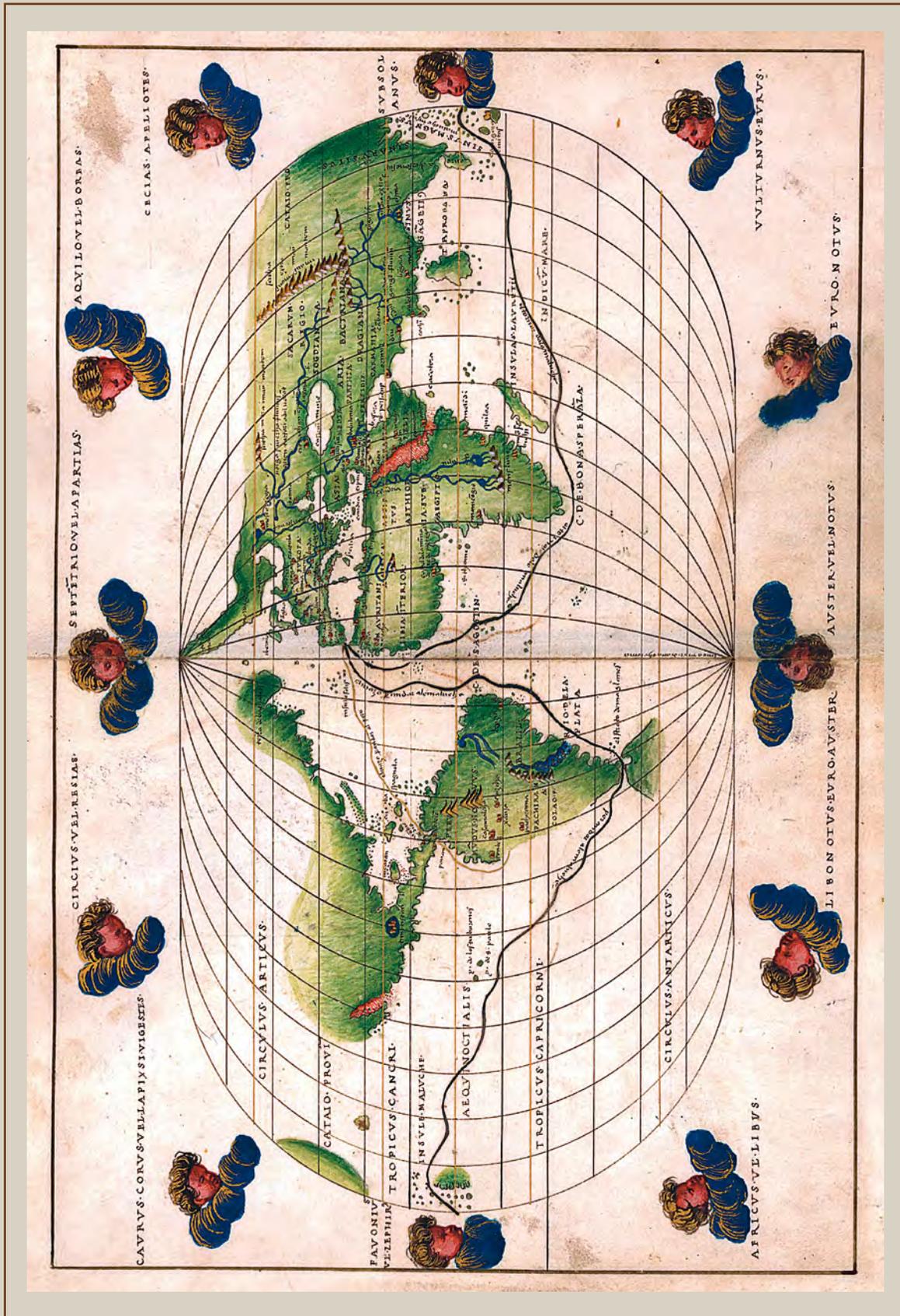
Sánchez-Coeillo, Alonso (atribuído)
(finais século XVI), *Vista da cidade de Sevilha*,
Museu do Prado (Madrid).

Lista de siglas

Sigla	Acrónimo por extenso
ACE	<i>Acción Cultural Española</i>
AEA	Ataque Eletrónico Aéreo
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASALE	Associação de Academias da Língua Espanhola
BCE	Banco Central Europeu
CAD-OCDE	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CAI	<i>Comprehensive Agreement on Investment</i>
CDD	Cooperação no Domínio da Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEI	Centro de Estudos Internacionais
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMGFA	Chefe do Estado Maior das Forças Armadas
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDN	Diretiva Nacional de Defesa
DGRC, DGRCC	Direção Geral de Relações Culturais (e científicas)
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUNIC	<i>European Network of National Institutes of Culture</i>
EUTM MALI	Missão de treino militar da UE no Mali
EUTM RCA	Missão de treino militar da UE na República Centro-Africana

FED	Fundo Europeu de Defesa
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Forças Nacionais Destacadas
FPAS	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	Forças de Reação Imediata
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GNR	Guarda Nacional Republicana
I+D	Investigação e Desenvolvimento
IEPG	Índice Elcano de Presença Global
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
ISTAR	Inteligência, vigilância, reconhecimento e aquisição de alvos / <i>Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance</i>
JRCE	<i>Junta de Relaciones Culturales</i>
LPM	Lei de Programação Militar
MERCOSUR	Mercado Comum do Sul
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
NGEU	<i>Next Generation EU</i>
NPO	Navios de Patrulha Oceânica
NRF	Força de Reação da NATO
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEACP	Organização de Estados de África, Caraíbas e Pacífico
OEI	Organização de Estados Iberoamericanos para a Educação, Ciência e Cultura
OIF	<i>Organisation Internationale de la Francophonie</i>
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Turismo
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGD	Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
ORCE	<i>Oficina de Relaciones Culturales Españolas</i>
OTAN/NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização / <i>North Atlantic Treaty Organization</i>
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PESCO	Cooperação Estruturada Permanente
PTF	Produtividade total dos fatores
PIB	Produto Interno Bruto
PMC	Presenças Marítimas Coordenadas
PSCD	Política Comum de Segurança e Defesa
RDP	Rádiodifusão Portuguesa
RFA	República Federal da Alemanha
RI	Relações Internacionais
RIE	Real Instituto Elcano
RPAS	Veículos aéreos não tripulados / <i>Remotely Piloted Aircraft Systems</i>
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEPIE	Serviço Espanhol para a Internacionalização da Educação
SIELE	Serviço Internacional de Avaliação da Língua Espanhola

UA	União Africana
UCD	<i>Unión de Centro Democrático</i>
UE	União Europeia
UNAM	Universidade Nacional Autónoma do México
UNAVEM II	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UpM	União para o Mediterrâneo
VJTF 16	Força Operacional Conjunta de Elevada Prontidão
ZEE	Zona Económica Exclusiva



Agnese, Battista, (1544) [Portolan atlas. Dedicado a Hieronymus Ruffault]. Livraria do Congresso (Washington, DC).